



# Риск-ориентированный подход при проверках

**А. В. Тимченко**, ведущий юрист  
АО «ГК ШАНЭКО»

Как категория риска объекта определяет частоту проверок? Ознакомьтесь с алгоритмом обжалования завышенной категории.

Риск-ориентированный подход – основной инструмент реализации контрольной функции государства. Ее целью является повышение эффективности контрольной деятельности путем перераспределения ресурсов в пользу объектов контроля, которые представляют наибольшую опасность для охраняемых законом ценностей и характеризуются повышенным уровнем риска причинения вреда.

В 2015 г. в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) была введена ст. 8.1 о применении риск-ориентированного подхода.

Согласно ч. 2 ст. 8.1 Закона № 294-ФЗ, риск-ориентированный подход – это метод организации и осуществления государственного контроля, при котором интенсивность контрольных мероприятий, а также мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отношением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя, используемых ими производственных объектов к определенной категории риска (классу опасности).

---

Всё о проверках



## ОСОБЕННОСТИ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА СОГЛАСНО ЗАКОНУ № 294-ФЗ И ЗАКОНУ № 248-ФЗ

Элемент регулирования	Закон № 294-ФЗ	Закон № 248-ФЗ
Базовое понятие	Риск-ориентированный подход	Управление рисками причинения вреда охраняемым законом ценностям
Объект оценки	Тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований, вероятность несоблюдения обязательных требований	Вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям
Область применения	Определена постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 № 806	Все виды государственного контроля, регулируемые Законом № 248-ФЗ
Категории риска	Категории риска и классы опасности	Категории риска
Индикаторы риска	Могут использоваться отдельными видами контроля как основание для проведения внеплановых проверок	Обязательный элемент системы (индикаторы риска как основание для принятия решения о проведении и выборе вида внепланового контрольного мероприятия разрабатываются для каждого вида контроля)
Фокус регулирования	Оптимальное использование трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении госконтроля, для снижения издержек юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и повышения результативности деятельности органов госконтроля	Обеспечение допустимого уровня риска причинения вреда в соответствующей сфере деятельности

Закон № 294-ФЗ заложил основы для внедрения риск-ориентированного подхода в систему госконтроля. Принятый затем Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ) реформировал контрольную деятельность в России, заложив в ее фундамент управление рисками.

Между подходами к управлению рисками, применяемыми в указанных нормативных правовых актах, имеются значительные различия (таблица ► 57). Главное из них заключается в том, что **риск-ориентированный подход** в парадигме Закона № 294-ФЗ (ч. 1 ст. 8.1) **может применяться при организации отдельных видов государственного контроля**, тогда как Законом 248-ФЗ (ч. 1 ст. 22) императивно установлено, что **государственный контроль осуществляется на основе управления рисками причинения вреда охраняемым законом ценностям**.

Необходимо отметить, что со вступлением в силу Закона № 248-ФЗ именно данный нормативный правовой акт регулирует отношения по организации и осуществлению государ-



ственного контроля, в том числе и государственного экологического контроля (надзора), а также других видов контроля, осуществляемых Росприроднадзором и региональными природоохранными органами, устанавливает гарантии защиты прав граждан и организаций как контролируемых лиц. Поэтому далее риск-ориентированный подход будем рассматривать исключительно в контексте Закона № 248-ФЗ.

## Управление рисками

Закон № 248-ФЗ определяет риск причинения вреда как вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям, а оценку риска – как деятельность контрольного органа по определению вероятности возникновения такого риска.

Под управлением риском понимается осуществление на основе оценки рисков профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий (КНМ) в целях обеспечения допустимого уровня риска причинения вреда в соответствующей сфере деятельности. При этом допустимый уровень риска причинения вреда закрепляется в ключевых показателях каждого конкретного вида контроля, что позволяет определять эффективность его проведения.

Согласно п. 87 Положения о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре), утвержденном постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1096 (далее – Положение № 1096), ключевым показателем федерального государственного экологического контроля является отношение разницы между количеством объектов контроля, в отношении которых в отчетном периоде принято решение об их отнесении к более низкой категории риска, и количеством объектов контроля, в отношении которых в отчетном периоде принято решение об их отнесении к более высокой категории риска, к общему количеству объектов контроля на конец отчетного года.

Система управления рисками направлена на выбор профилактических мероприятий и КНМ, их содержание (в том числе на объем проверяемых обязательных требований), на интенсивность и результаты и стоит на двух китах – **категориях риска причинения вреда и индикаторах риска нарушения обязательных требований.**

## Категории риска

Основное назначение категорий риска – определение видов и периодичности проведения плановых КНМ, а также периодичности обязательных профилактических визитов в отношении категорированных объектов контроля. В соответствии с ч. 3 ст. 66 Закона № 248-ФЗ, категория риска также может учитываться в целях организации и проведения внеплановых КНМ.

Статья 23 Закона № 248-ФЗ закрепляет:

- ▶ шесть категорий риска причинения вреда: чрезвычайно высокий, высокий, значительный, средний, умеренный, низкий;
- ▶ требование о наличии не менее трех категорий риска по каждому виду контроля, при этом обязательно наличие категории низкого риска;
- ▶ критерии отнесения объектов контроля к категориям риска, которые основываются на необходимости предупреждения и минимизации причинения вреда охраняемым законом ценностям при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов контрольного органа. При этом категории риска должны:
  - опираться на достоверные сведения о фактических случаях причинения вреда в соответствующей сфере;
  - учитывать тяжесть вреда и вероятность его наступления;
  - учитывать добросовестность контролируемых лиц;
  - обеспечивать предприятию возможность самостоятельно оценить правомерность присвоенной ему категории риска.

Контрольный орган должен отнести каждый объект контроля к одной из категорий риска, которые предусмотрены Положением о виде контроля, это обязательное условие возможности проведения в отношении объекта плановых КНМ.

Объект считается отнесенным к категории риска после внесения сведений о нем в Единый реестр видов контроля – ЕРВК (<https://ervk.gov.ru>).

**Если объект контроля не отнесен к определенной категории риска, он считается отнесенным к категории низкого риска (ч. 4 ст. 23 Закона № 248-ФЗ), что, в свою очередь, исключает возможность проведения в отношении такого объекта плановых КНМ (п. 29 Положения № 1096).**



Отнесение объекта к категории риска – обязательное условие проведения в отношении объекта плановых КНМ.

Кроме того, в силу п. 11(3) постановления Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – постановление № 336), до 2030 г. плановые КНМ проводятся только в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, опасным производственным объектам II класса опасности, гидротехническим сооружениям II класса\*.

Общие требования к периодичности проведения плановых КНМ, а также обязательных профилактических визитов определены в ст. 25 Закона № 248-ФЗ. Периодичность устанавливается в законе и положении о конкретном виде контроля.

## Индикаторы риска

Согласно ч. 9 ст. 23 Закона № 248-ФЗ, индикатор риска нарушения обязательных требований – это соответствие или отклонение от параметров объекта контроля, которые сами по себе не являются нарушением обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии нарушений и риска причинения вреда охраняемым законом ценностям. Индикаторы риска используются при принятии решения о проведении и выборе вида внепланового КНМ.



При риск-ориентированном подходе можно оптимизировать либо периодичность проведения плановых КНМ, либо параметры, которые могут служить маячками для внеплановых КНМ.

Индикатор риска – инструмент превентивного контроля, определенный триггер, изменение состояния которого само по себе нарушением не является, но позволяет контрольному органу внепланово проверить деятельность предприятия в целях недопущения нарушения обязательных требований и предотвращения возможного ущерба.

Таким образом, при реализации риск-ориентированного подхода по Закону № 248-ФЗ у предприятия есть два управленческих контура:

- ▶ стратегический – управление процессами, которые влияют на категорию риска для оптимизации периодичности проведения плановых КНМ;

\* В соответствии со ст. 97 Закона № 248-ФЗ, в отношении опасных производственных объектов I класса опасности и гидротехнических сооружений I класса Ростехнадзор осуществляет постоянный государственный контроль, который заключается в возможности постоянного пребывания инспекторов на объектах контроля.

- ▶ тактический – управление процессами, которые определяют соответствие объекта контроля параметрам индикаторов риска или отклонение объекта контроля от таких параметров, чтобы не ставить маячки для внеплановых КНМ.

## Определение категории риска в рамках федерального экологического контроля

Положение № 1096 устанавливает применение системы оценки и управления рисками, в рамках которой предусмотрены все шесть категорий риска: от низкого до чрезвычайно высокого.

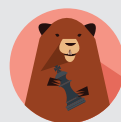
Необходимо отметить, что в каждом субъекте РФ утверждены свои положения о региональном государственном экологическом контроле, в которых определены применимые категории риска (как правило, на региональном уровне отсутствует категория чрезвычайно высокого риска). Также утверждению в регионах подлежат свои индикаторы риска.

Согласно п. 15 Положения № 1096, периодичность проведения плановых КНМ и обязательных профилактических визитов составляет:

- ▶ для категории чрезвычайно высокого риска – не менее 1 планового КНМ в год, но не более 2;
- ▶ для высокого риска – 1 плановое КНМ в 2 года либо 1 обязательный профилактический визит в год;
- ▶ для значительного риска – не более 1 обязательного профвизита в 3 года;
- ▶ для среднего риска – не более 1 обязательного профвизита в 5 лет;
- ▶ для умеренного риска – не более 1 обязательного профвизита в 6 лет.

Периодичность проведения обязательных профилактических визитов для категорий значительного, среднего и умеренного риска установлена постановлением Правительства РФ от 01.10.2025 № 1511.

Следует подчеркнуть, что периодичность КНМ и обязательных профвизитов в зависимости от присвоенной объекту контроля категории риска не только ограничивает контрольный орган в частоте проведения проверок, но и обязывает его соблюдать эту периодичность.





Росприроднадзор относит объекты контроля к одной из категорий риска по решению руководителя (заместителя) территориального органа на основании критериев, приведенных в приложении к Положению № 1096, и ведет перечни объектов контроля, учитываемых в рамках формирования ежегодного плана КНМ, с указанием категории риска.

На критерии отнесения объектов федерального государственного экологического контроля к категориям риска (далее – критерии риска) стоит обратить особое внимание, так как от соответствия объекта контроля таким критериям в конечном счете зависит, будут ли проводиться в отношении предприятия плановые КНМ и с какой интенсивностью.

## Особенности критериев риска

1. Связь с категорией объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду (НВОС).

Обычно (как база) объекты НВОС I категории относятся к значительному риску, объекты II категории – к среднему риску, объекты III категории – к умеренному риску, объекты IV категории – к низкому риску.

2. Автоматическое повышение категории риска при «чувствительном» расположении объекта.

Если объект контроля размещается в границах особо охраняемой природной территории федерального значения, центральной экологической зоны Байкальской природной территории, водно-болотного угодья международного значения, Арктической зоны РФ, особо охраняемых водных объектов или является котируемым объектом по выбросам загрязняющих веществ (в соответствии с Федеральным законом 26.07.2019 № 195-ФЗ), то базовая категория риска поднимается на ступень выше.

3. Учет прошлых правонарушений.

Категория риска повышается еще на одну ступень, если в течение 3 лет, предшествующих дате принятия решения об отне-

сении объекта контроля к категории риска, по объекту вступили в законную силу:

- ▶ постановления о назначении административного наказания (за исключением наказания в виде предупреждения) по ряду «экологических» составов (например, по ст. 8.2, 8.14, 8.21, 8.45 КоАП РФ);
- ▶ обвинительные приговоры в отношении должностного лица юридического лица либо индивидуального предпринимателя, осуществляющих деятельность на объекте контроля, по ст. 246–248, 250–253, 259 Уголовного кодекса РФ;
- ▶ решения о приостановлении (аннулировании) лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности.

После устранения в установленный срок выявленных нарушений, подтвержденного результатами КНМ, а также по истечении 3 лет после вступления в законную силу указанных решений и одновременном соблюдении требований в области охраны окружающей среды категория риска подлежит снижению.

4. Возможность понижения категории риска при устойчивом соблюдении требований.

Отсутствие в течение 3 лет санкций за нарушение обязательных требований в области охраны окружающей среды при соблюдении таких требований – основание для понижения категории риска на одну ступень.

В контексте применения критериев риска в правоприменительной практике стоит обратить внимание на Решение Арбитражного суда Астраханской области от 29.12.2025 по делу № А06-12220/2023 ▶ 64.

## Как управлять процессами, влияющими на категорию риска?

Алгоритм управления процессами, влияющими на категорию риска предприятия, включает следующие шаги.

1. Необходимо проверить присвоенную категорию риска (на сайте Росприроднадзора\*\*, в ЕРВК). Если объект отсутству-

---

\*\* Согласно п. 7 ч. 3 ст. 46 Закона 248-ФЗ, контрольный орган обязан размещать и поддерживать в актуальном состоянии на своем официальном сайте в сети Интернет перечень объектов контроля, учитываемых в рамках формирования ежегодного плана КНМ, с указанием категории риска.



ет в перечне категорированных объектов контроля, то считается, что ему присвоена категория низкого риска.

Следует помнить, что, в силу ч. 5 ст. 24 Закона № 248-ФЗ, контрольный орган в течение 5 рабочих дней со дня поступления сведений о соответствии объекта контроля критериям иной категории риска либо об изменении критериев риска должен принять решение об изменении категории риска указанного объекта контроля.

2. Оценить правомерность присвоенной категории риска (соответствие объекта контроля утвержденным критериям):

- ▶ проверить категорию объекта НВОС;
- ▶ проанализировать расположение объекта, уточнить его отнесение к котируемым;
- ▶ сверить данные о привлечении юридического лица, его должностного лица, индивидуального предпринимателя, осуществляющих деятельность на объекте контроля, к определенным в критериях риска видам ответственности за последние 3 года;



### ДЕЛО № А06-12220/2023



**ИСТЕЦ.** Управлением Росприроднадзора в 2023 г. в отношении Общества проведена плановая выездная проверка, результаты которой Общество решило оспорить в суде.



**ОТВЕТЧИК.** В ходе разбирательства суд установил, что изначально объект контроля Общества был отнесен к категории значительного риска. В 2022 г. Управление Росприроднадзора присвоило данному объекту категорию высокого риска, указав в качестве основания для такого решения постановление о назначении наказания в виде предупреждения по ст. 8.46 КоАП РФ в отношении Общества.



**РЕШЕНИЕ СУДА.** Суд отметил, что в соответствии с критериями риска категория риска может быть повышена на основании назначения лицу административного наказания, за исключением предупреждения, только за совершение ряда правонарушений, среди которых ст. 8.46 КоАП РФ не указана. Таким образом, объект Общества неправомерно отнесен Управлением Росприроднадзора к категории высокого риска. А так как до 2030 г. плановые КНМ проводятся только в отношении объектов категории чрезвычайно высокого и высокого рисков, следовательно, у контрольного органа не имелось оснований для проведения в отношении Общества в 2023 г. плановой выездной проверки и выдачи по ее результатам предписания. Предписание признано недействительным.

- ▶ сопоставить фактические параметры объекта контроля с установленными критериями риска.

3. При выявлении неправомерности присвоения завышенной категории риска обжаловать решение контрольного органа в досудебном порядке, а при неудовлетворительном исходе – в судебном порядке (согласно ч. 2 ст. 39 Закона 248-ФЗ судебное обжалование возможно только после досудебного).

В соответствии с п. 4 ч. 4 ст. 40 Закона № 248-ФЗ, контролируемые лица, права и законные интересы которых, по их мнению, были непосредственно нарушены в рамках осуществления государственного контроля, имеют право на досудебное обжалование решений об отнесении объектов контроля к соответствующей категории риска. Жалоба контролируемого лица на такое решение рассматривается в срок не более 5 рабочих дней (ч. 2.1 ст. 43 Закона № 248-ФЗ).

4. Отслеживать возникновение оснований для снижения категории риска. При возникновении таких оснований следует направить соответствующее заявление в контрольный орган.

Согласно ч. 6 ст. 24 Закона № 248-ФЗ, контролируемое лицо вправе подать в контрольный орган заявление об изменении категории риска при соответствии критериям риска для отнесения к иной категории. До 1 января 2030 г. заявление об изменении категории риска может подаваться и рассматриваться в соответствии с гл. 9 Закона № 248-ФЗ с учетом некоторых особенностей, установленных п. 8(1) постановления № 336.

## Выводы

Риск-ориентированный подход не только определяет частоту КНМ для природопользователя, но и формирует требования к управленческим решениям, обеспечивающим экологическую безопасность и снижение избыточного административного давления.

Закон № 248-ФЗ сместил фокус с рисков нарушения требований на риски причинения вреда охраняемым законом ценностям, введя определение категории и индикаторов риска, которые стали краеугольным камнем государственного контроля.

Для предприятий категория риска в рамках государственного экологического контроля определяет необходимость и частоту КНМ, обязательных профилактических визитов, а также вероятность внеплановых КНМ при наступлении соответствующих рисков.

Таким образом, система управления рисками стала полезным инструментом не только для контрольных органов, но и для природопользователей. Этот инструмент предполагает работу не с последствиями нарушений требований и причинения вреда, а с процессами и условиями, формирующими соответствующие риски.

Управление рисками позволяет снизить вероятность наступления неблагоприятных финансовых и репутационных последствий и повысить эффективность охраны окружающей среды на предприятии. ■