Научная статья
УДК 352.342.9
DOI: 10.47475/2311-696X-2026-50-3-25-29

С. 25–29

ИНДИКАТОРЫ РИСКА В МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА, ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Елена Владимировна Меджидова

Челябинский филиал РАНХиГС при Президенте РФ, г. Челябинск, Россия
E-mail: medzhidova-ev@ranepa.ru

Аннотация. В статье на основе анализа Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и муниципальных правовых актов рассматриваются теоретические и практические аспекты использования индикаторов риска в муниципальном контроле. Раскрывается правовая природа индикаторов риска как вероятностных юридических фактов, служащих основанием для проведения внеплановых контрольных мероприятий. На примере Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства города Челябинска выявлены недостатки действующего регулирования. Предложены пути совершенствования.

Статья подготовлена в рамках Конкурса.

Ключевые слова: муниципальный контроль, индикаторы риска, риск-ориентированный подход, внеплановые контрольные мероприятия, благоустройство, профилактика нарушений

Для цитирования: Меджидова Е. В. Индикаторы риска в муниципальном контроле: правовая природа, проблемы регулирования // Правопорядок: история, теория, практика. 2026. № 3 (50). С. 25–29. DOI: 10.47475/2311-696X-2026-50-3-25-29

Research article

RISK INDICATORS IN MUNICIPAL CONTROL: LEGAL NATURE, REGULATORY ISSUES

Elena V. Medzhidova

Chelyabinsk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk, Russia
E-mail: medzhidova-ev@ranepa.ru

Abstract. This article examines the theoretical and practical aspects of using risk indicators in municipal control based on an analysis of Federal Law No. 248-FZ of July 31, 2020, "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation" and municipal legal acts. The legal nature of risk indicators as probabilistic legal facts serving as the basis for unscheduled control measures is revealed. Using the Regulation on Municipal Control in the Sphere of Urban Development in the City of Chelyabinsk as an example, the shortcomings of the current regulation are identified and ways to improve it are proposed.

This article was prepared as part of a competition.

Keywords: municipal control, risk indicators, risk-oriented approach, unscheduled control measures, improvement, violation prevention

For citation: Medzhidova EV. Risk Indicators in Municipal Control: Legal Nature, Regulatory Issues. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2026;(3):25-29. (In Russ.). DOI: 10.47475/2311-696X-2026-50-3-25-29

Введение

Переход к риск-ориентированной модели контроля, закрепленной в Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[1]

[1] Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.

© Меджидова Е. В.

(далее — Закон № 248-ФЗ), кардинально изменил подходы к организации контрольной деятельности на всех уровнях публичной власти.

Риск-ориентированная модель контроля предполагает, что интенсивность контрольных и профилактических мероприятий зависит от того, к какой категории риска отнесена деятельность контролируемого лица, а также используемые им производственные объекты, тем самым позволяя сконцентрировать ограниченные ресурсы контрольных органов на наиболее значимых нарушениях, которые с высокой вероятностью возникают в зонах повышенного риска [1. С. 77].

Одним из инструментов реализации этого подхода являются индикаторы риска нарушения обязательных требований, т. е. правил поведения, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, а также муниципальными правовыми актами, соблюдение которых оценивается при осуществлении муниципального контроля. Часть 9 стать 23 Закона № 248-ФЗ определяет индикатор риска через соответствие или отклонение от параметров объекта контроля, которые само по себе не являются нарушениями, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений и риске причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям [2. С. 89]. Именно выявление индикатора риска служит самостоятельным основанием для проведения внеплановых контрольных мероприятий.

В условиях действующего до 2030 года моратория на плановые проверки[2] роль индикаторов становится особенно важной: они становятся первопричиной для осуществления контрольных функций в отношении большинства объектов контроля.

Вместе с тем, анализ муниципальных правовых актов, регулирующих отдельные виды муниципального контроля, свидетельствует о наличии серьезных пробелов в правовом регулировании индикаторов риска. Перечни индикаторов зачастую неполны, не учитывают сезонную специфику, не содержат количественных порогов и не охватывают всех типов контролируемых лиц.

Важно отметить, что в настоящее время многие муниципальные образования продолжают актуализировать свои правовые акты, приводя их в соответствие с новыми требованиями, введенными Федеральным законом № 540-ФЗ[3], однако даже в новых редакциях муниципальных правовых актов указанные пробелы полностью не устранены.

Целью статьи является, на примере решения Челябинской городской Думы от 26.10.2021 № 23/7 (в редакции от 24.06.2025 № 10/14), утверждающего Положение о муниципальном контроле в сфере благоустройства на территории города Челябинска, раскрыть правовую природу индикаторов и механизм их применения, выявить недостатки действующего правового регулирования, предложить пути совершенствования индикаторов риска.

Описание исследования

Индикатор риска нарушения обязательных требований представляет собой вероятностный юридический факт, т. е. определенное состояние объекта контроля, которое само по себе не является правонарушением, но служит законным основанием для предположения о высокой вероятности его совершения. Иначе говоря, законодатель придает вероятностному факту значение процессуального повода для вмешательства в деятельность контролируемого лица.

Индикатор риска должен отвечать четырем критериям: измеримость, относительность, гипотетичность (вероятностный характер связи с нарушением) и релевантность [2. С. 90]. В отличие от категорий и критериев риска, которые служат для планирования и дифференциации плановых мероприятий, индикатор ориентирован исключительно на внеплановый контроль.

Юридическая конструкция индикатора риска неразрывно связана с механизмом его практической реализации. Данный механизм, как следует из системного толкования статей 24, 57, 60 и 61.1 Закона № 248-ФЗ, включает четыре последовательные стадии: мониторинг, выявление соответствия индикатору, принятие решения, реализация и оценка. Эффективность индикатора оценивается по доле мероприятий, в ходе которых нарушения подтвердились [6. С. 306].

Анализ практики применения индикаторов риска, проведенный Минэкономразвития России [8] в рамках мониторинга исполнения Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года[4], выявил системные проблемы. Как отмечает Галкин А. И., внедрение риск-ориентированного подхода сопряжено с необходимостью пересмотра традиционных методов контроля и адаптации к новым условиям [3, С. 30]. В свою очередь Виноградова А. Д. и Панина О. В. указывают, что эффективность данного подхода напрямую зависит от качества разработки индикаторов и их соответствия реальным рискам в контролируемой сфере [4, С. 31–32]. По данным Минэкономразвития, в 2022 году федеральными органами использовалось лишь 187 индикаторов риска, из которых действительно «сработали» единицы.

consultant.ru/ (дата обращения: 15.04.2026).

[2] Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/ (дата обращения: 15.04.2026).

[3] Федеральный закон от 28.12.2024 № 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/ (дата обращения: 15.04.2026).

[4] Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г. и плана-графика по ее реализации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/ (дата обращения: 15.04.2026).

© Меджидова Е. В.

К 2024 году их количество выросло до 542, а точность проверок по индикаторам риска достигла 87 %.

Как отмечает Куничкин А. М., причины низкой эффективности индикаторов риска кроются в некачественной проработке параметров: многие ведомства устанавливают излишне широкие категории, не имеющие четких количественных порогов, и продолжают опираться на устаревшие, избыточные требования [5. С. 288–289]. Применительно к муниципальному контролю в сфере благоустройства указанные проблемы усугубляются сезонным характером многих нарушений.

Положение о муниципальном контроле в сфере благоустройства на территории города Челябинска[5] предусматривает три категории риска: средний, умеренный и низкий. Критерии отнесения к категориям риска определены следующим образом: к среднему риску отнесены объекты, на территориях которых расположены инженерные сети, к умеренному — объекты, расположенные на общественных пространствах (скверы, парки), к низкому — все иные объекты. Действующий перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований включает три индикатора, ограниченных осенне-зимним периодом (ноябрь-март) и включает в себя:

— двукратный и более рост числа лиц, получивших травмы при падении на дворовых территориях,

— двукратный и более рост числа лиц, получивших травмы при падении снега, глыб, льда, сосулек со скатной крыши, карнизов нежилых зданий,

— двукратный и более рост числа лиц, получивших травмы при падении на входной группе нежилого помещения в многоквартирном доме.

Анализ перечня позволяет говорить об отсутствии ряда важных индикаторов. Исследование Иванина А. А. и Старостиной Е. Ю. подтверждает, что изъятие из общего регулирования возможности не применять риск-ориентированный подход на муниципальном уровне влекло негативные последствия, выражавшиеся в высоком уровне нарушаемости и отсутствии оперативного реагирования [7, С. 79–80]. Такое отсутствие индикаторов лишает контрольный орган законных оснований для оперативного реагирования на нарушения со стороны потенциального субъекта проверки:

1) индикаторы для весенне-летнего периода — именно в теплое время года возникают массовые нарушения, связанные с производством земляных работ без разрешения, ненадлежащим содержанием фасадов зданий, складированием отходов, повреждением элементов благоустройства, незаконным сносом зеленых насаждений;

2) дифференциация индикаторов по типам контролируемых лиц — характер и масштаб потенциального вреда у разных категорий контролируемых лиц существенно различаются. Единый порог «двукратный рост» не учитывает добросовестность контролируемого лица (наличие систем внутреннего контроля, отсутствие предыдущих нарушений), что противоречит принципам риск-ориентированного подхода, закреплённым в Законе № 248-ФЗ;

3) перечень не охватывает такие распространенные нарушения, как отсутствие информации об исполнении предписаний в установленный срок, повторное обращение о нарушении после вынесенного предостережения, наличие провалов и просадок грунта, создание препятствий для маломобильных групп населения — указанные нарушения остаются без своевременного реагирования, а контрольный орган лишается возможности инициировать внеплановые мероприятия, что снижает эффективность профилактики и ведет к накоплению нерешенных проблем;

4) единственным количественным порогом является «двукратный рост» — при низкой базе двукратный рост может быть статистически незначимым (например, с 1 до 2 обращений), а при стабильно высоком уровне нарушений без резкого роста опасная ситуация может остаться незамеченной. Иные пороги (абсолютное число обращений, процентное повышение, сроки) не используются, что снижает точность настройки системы реагирования.

Необходимо констатировать, что действующее правовое регулирование индикаторов в рассматриваемом Положении формально соответствует требования Закона № 248-ФЗ, однако его содержательное наполнение является недостаточным для эффективного выявления нарушений в сфере благоустройства. Перечень нуждается в расширении, сезонной дифференциации и установлении четких количественных порогов. В связи с этим предлагается:

1. Расширение перечня за счет весенне-летних индикаторов, путем включения индикаторов, связанных с производством земляных работ без разрешения, ненадлежащего содержания фасадов зданий, складирования отходов, повреждением элементов благоустройства, незаконным сносом зеленых насаждений, созданием препятствий для маломобильных групп населения.

2. Введение дифференцированных индикаторов по типам контролируемых лиц путем установления отдельных параметров для юридических лиц (управляющие компании), индивидуальных предпринимателей (владельцы нестационарных торговых объектов), граждан, а также для лиц, осуществляющих земляные работы.

3. Добавление общих (круглогодичных) индикаторов, путем включения индикаторов, основанных на повышении среднего количества обращений, повторных обращений после получения предостережения контролируемым лицом, отсутствие информации об исполнении предписания в установленный срок.

4. Установление альтернативных количественных порогов, которые можно использовать наряду с порогом «двукратный рост» через абсолютные значения (три и более обращения), процентное превышение

[5] Решение Челябинской городской Думы от 26.10.2021 № 23/7 (в ред. от 24.06.2025 № 10/14) «Об утверждении Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства на территории города Челябинска» // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/ (дата обращения: 18.04.2026).

(20 % и более), временные критерии (отсутствие информации в течение определенного срока).

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы.

Индикаторы риска нарушения обязательных требований являются ключевым инструментом риск-ориентированного подхода в муниципальном контроле. Их правовая природа заключается в придании вероятностному параметру (соответствию или отклонению от установленных характеристик объекта контроля) значения юридического факта, влекущего возможность проведения внеплановых контрольных мероприятий. Механизм применения индикаторов включает четыре стадии: мониторинг, выявление соответствия, принятие решения и реализацию.

Анализ действующего перечня индикаторов риска, утвержденного Положением о муниципальном контроле в сфере благоустройства города Челябинска, выявил следующие недостатки: сезонная ограниченность, отсутствие дифференциации по типам контролируемых лиц, неполнота охвата распространенных нарушений, использование единственного количественного порога, что снижает точность и оперативность реагирования.

Для устранения указанных недостатков предложено расширить перечень за счет весенне-летних и общих индикаторов, ввести дифференцированные параметры различных категорий контролируемых лиц, а также установить альтернативные количественные пороги.

Реализация предложенных изменений позволит повысить эффективность муниципального контроля в сфере благоустройства, обеспечить своевременное выявление и пресечение нарушений, снизить административную нагрузку на добросовестных контролируемых лиц и создать стимулы для соблюдения обязательных требований.

Список источников

1. Багдасарян Д. И. Определение содержания риск-ориентированного подхода в государственном и муниципальном контроле в сфере благоустройства // Актуальные проблемы гуманитарного знания: прошлое и современность: материалы Международной научной конференции, Москва, 24 декабря 2023 года. Москва, 2023. С. 76–82.

2. Никонова Е. Р. Актуальные вопросы применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности // Эволюция российского права: материалы XXIII Международной научной конференции молодых ученых и студентов, Екатеринбург, 29–30 апреля 2025 года. Екатеринбург, 2025. С. 86–92.

3. Галкин А. И. Внедрение риск-ориентированного подхода в деятельность контрольно-надзорных органов // Альманах мировой науки. 2016. № 2–3(5). С. 28–32.

4. Виноградова А. Д., Панина О. В. Практика внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность федеральных органов исполнительной власти // Стратегия и тактика управления предприятием в переходной экономике: сборник материалов XVI ежегодного открытого конкурса научно-исследовательских работ студентов и молодых ученых в области экономики и управления «Зеленый росток» / под ред. Г. С. Мерзликиной. Выпуск 32. Волгоград, 2016. С. 31–32.

5. Куничкин А. М. Проблемы внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность государственных органов // От синергии знаний к синергии бизнеса: сборник статей и тезисов докладов VI Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов и преподавателей, Омск, 26 ноября 2019 года. Омск, 2019. С. 287–290.

6. Лазько К. Р., Семенова Н. А. Контроль и надзор в системе публичной власти: проблемы и пути повышения эффективности // Государство, власть, управление и таможенное регулирование в условиях цифровой трансформации: сборник научных трудов международной научно-практической конференции, Белгород, 17–18 апреля 2025 года. Белгород, 2025. С. 304–308.

7. Иванин А. А., Старостина Е. Ю. Отказ от применения риск-ориентированного подхода при осуществлении муниципального контроля: негативные последствия // Право: история, теория, практика: сборник статей и материалов международной научно-практической конференции, Брянск, 15 апреля 2022 года. Выпуск 26. Брянск, 2022. С. 74–84.

8. Тимченко В. С. Точность проверок по индикаторам риска составляет уже порядка 90 процентов // Официальный сайт Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации. 2025. 10 марта. URL: http://council.gov.ru/events/committees/164894/ (дата обращения: 15.04.2026).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Меджидова Елена Владимировна

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры публичного права, Челябинский филиал РАНХиГС при Президенте РФ (г. Челябинск, Россия).
E-mail: medzhidova-ev@ranepa.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Elena V. Medzhidova

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Law, Chelyabinsk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Chelyabinsk, Russia).
E-mail: medzhidova-ev@ranepa.ru

© Меджидова Е. В.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Конфликт интересов отсутствует.

CONFLICT OF INTEREST

There is no conflict of interest.

Дата поступления статьи / Received: 20.04.2026.
Дата рецензирования статьи / Revised: 25.05.2026.
Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 27.07.2026.

© Меджидова Е. В.