

КОНФЕРЕНЦИЯ

«РЕФОРМА КНД: НОВЫЙ ГОСКОНТРОЛЬ НА ПРАКТИКЕ»



Флорентин БЛАНК
Группа Всемирного банка
Москва, 11-12 декабря 2018 года

На контрольно-надзорную деятельность влияют разнонаправленные силы

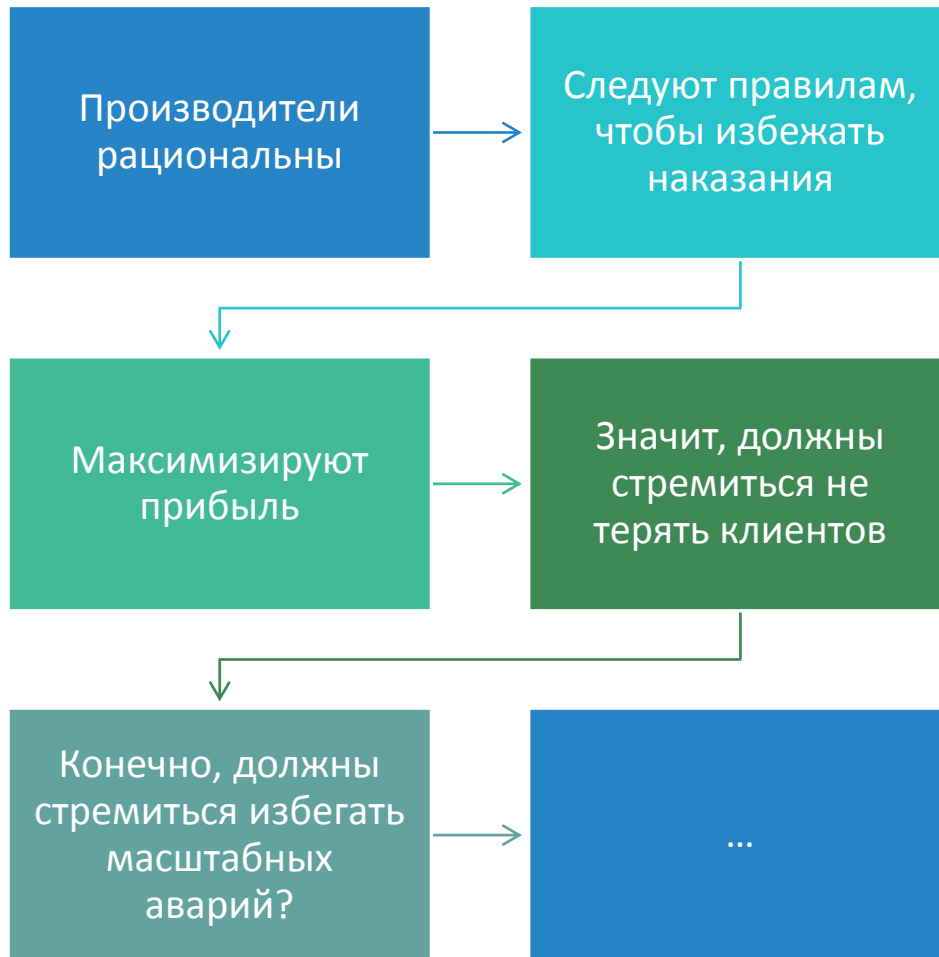


Зачем нужно регулирование?




Традиционное развитие регулирования редко было рациональным...





➤ Что не так с ЭТИМИ допущениями?

➤ Что сработает, если проблемы повторяются несмотря на уже имевшие место ранее катастрофы?



Поведение – вещь
сложная и в
большинстве случаев
лишь *частично*
рационально

Правил и санкций *не*
может быть
достаточно

Так почему же в ходе
регулирования по-
прежнему считается,
что они сработают?

Норма

- Сформулирована идеально

Упрощенное понимание влияния норм на результат ошибочно

Поведение

- Полностью определяется нормами

Результат

- Всегда достигается при соблюдении норм

...Более реалистичное понимание движения к результатам...

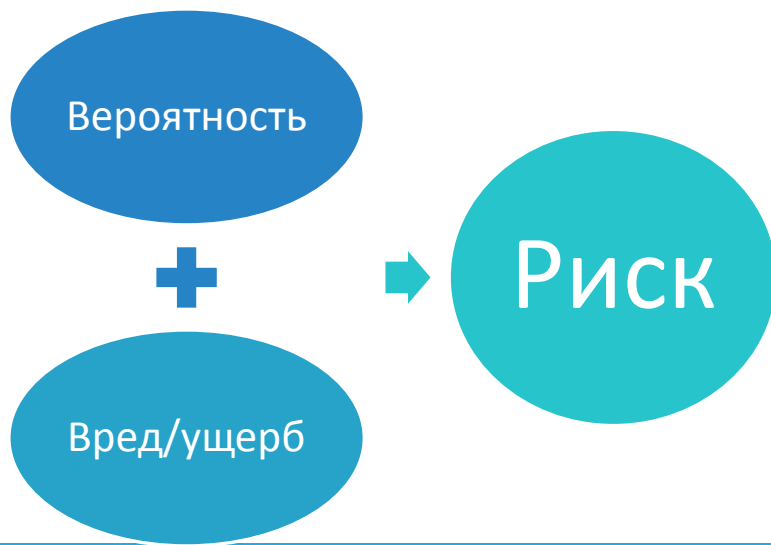


Почему подход к регулированию должен быть риск-ориентированным?



Что такое риск-ориентированный подход к регулированию?

1. **Основная идея: повсеместное эффективное регулирование невозможно** – это нежизнеспособно с точки зрения экономики и необоснованно для государственных финансов
2. Зарегулировать «всё» невозможно: если нет организационного принципа, будет иметь место избирательность – но она должна быть случайной или произвольной
3. Есть необходимость в организационном принципе, который подойдет всем областям регулирования



Насколько вероятно, что произойдет что-то плохое?

Каково потенциальное негативное влияние события?

Сумма = РИСК

Что необходимо для применения риск-ориентированного подхода?

Анализ рисков: понимание факторов, создающих / увеличивающих риски, и способы их предотвращения / нивелирования

Риск-ориентированное вмешательство: выбор методов вмешательства (проверка, обучение и т.д.), соответствующих типу риска

Анализ рисков: использование метода оценки риска в каждой области регулирования, и данных по объектам для каждого из них

Риск-ориентированная выборка: проверка объектов (предприятий, компаний, продуктов) с частотой, соответствующей уровню риска

Обучение и обмен информацией о рисках: информирование предпринимателей и общественности об основных рисках и способах их предотвращения / управления ими

Риск-ориентированный контроль: первоочередная проверка основных источников риска (проверочные листы, основанные на рисках)

Правоприменение, пропорциональное рискам: правоприменительные решения (предупреждения, санкции и т.д.) соответствующие уровню риска и поведению предпринимателя

Какие проблемы с применением подхода существуют в России?

Слишком сложный и формальный (сложные формулы и т.д.)

Отсутствие данных (по реальным уровням риска объектов проверок)

Используется только для выборки (не системный риск-ориентированный подход)

Отсутствие применения (существует на бумаге, но не в реальности...)

(N.B. Зависит от проверяющего органа, в некоторых ситуациях лучше...)

Что может быть сделано?

Нужны перемены!

Существенно уменьшить количество видов проверок, иначе невозможно адекватно оценивать риски

Упростить подход: сосредоточиться на самом главном –

- ВНУТРЕННИЕ РИСКИ – вид деятельности предприятия и т.д.
- УЯЗВИМОСТИ– определенные потребители, места и т.д.
- ИСТОРИЯ – результаты прошлых проверок, сообщения и т.д.
- УПРАВЛЕНИЕ– сильные/слабые стороны внутреннего контроля и т.д.

Собирать и обрабатывать данные для оценки объектов и планирования

Применять риск-ориентированную выборку для ВСЕХ видов проверок без исключений

Применять риск-ориентированный подход также к пересмотру законодательства, проверочным листам, выбору методов вмешательства (содействие соблюдению требований и т.д.)

ПЕРЕСМОТР ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ: ТРЕБУЮТСЯ РАДИКАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

В России существуют десятки тысяч обязательных норм: невозможно пересмотреть их все по одной

Регулятивный подход, используемый в «старых» нормах неактуален: “положительные нормы” (требования к процессу деятельности) – против “результативных норм” (требования к результату деятельности), которые теперь используются во многих областях (напр. пищевая безопасность)

Некоторые вопросы вообще не нуждаются в регулировании – они регулируются рынком – например, многие обязательные требования по «качеству» (не по «безопасности»), включенные в стандарты

Целые области регулирования (напр. пищевая, производственная безопасность) не могут быть реформированы “норма за нормой” – необходимо полностью менять законодательство (на более краткое и менее директивное)

Это единственный подход, который принес реальные результаты в других странах!

Также необходимы изменения в подходе инспекторов

СОДЕЙСТВИЕ СОБЛЮДЕНИЮ ТРЕБОВАНИЙ И ДОСТИЖЕНИЕ ПЕРЕМЕН В ПОВЕДЕНИИ ТРЕБУЮТ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА



УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СОДЕЙСТВИЯ СОБЛЮДЕНИЮ ТРЕБОВАНИЙ – ДАЛЬНЕЙШАЯ ПЕРСПЕКТИВА

Усовершенствование приведет к уменьшению рисков только если регулирование и контроль будут осуществляться с риск-ориентированным подходом – иначе бесполезно

Соблюдение требований в действительности в долгосрочной перспективе не улучшится, если не заниматься структурными факторами – необходимо установить доверие между бизнесом и властями и справедливое отношение государственных органов

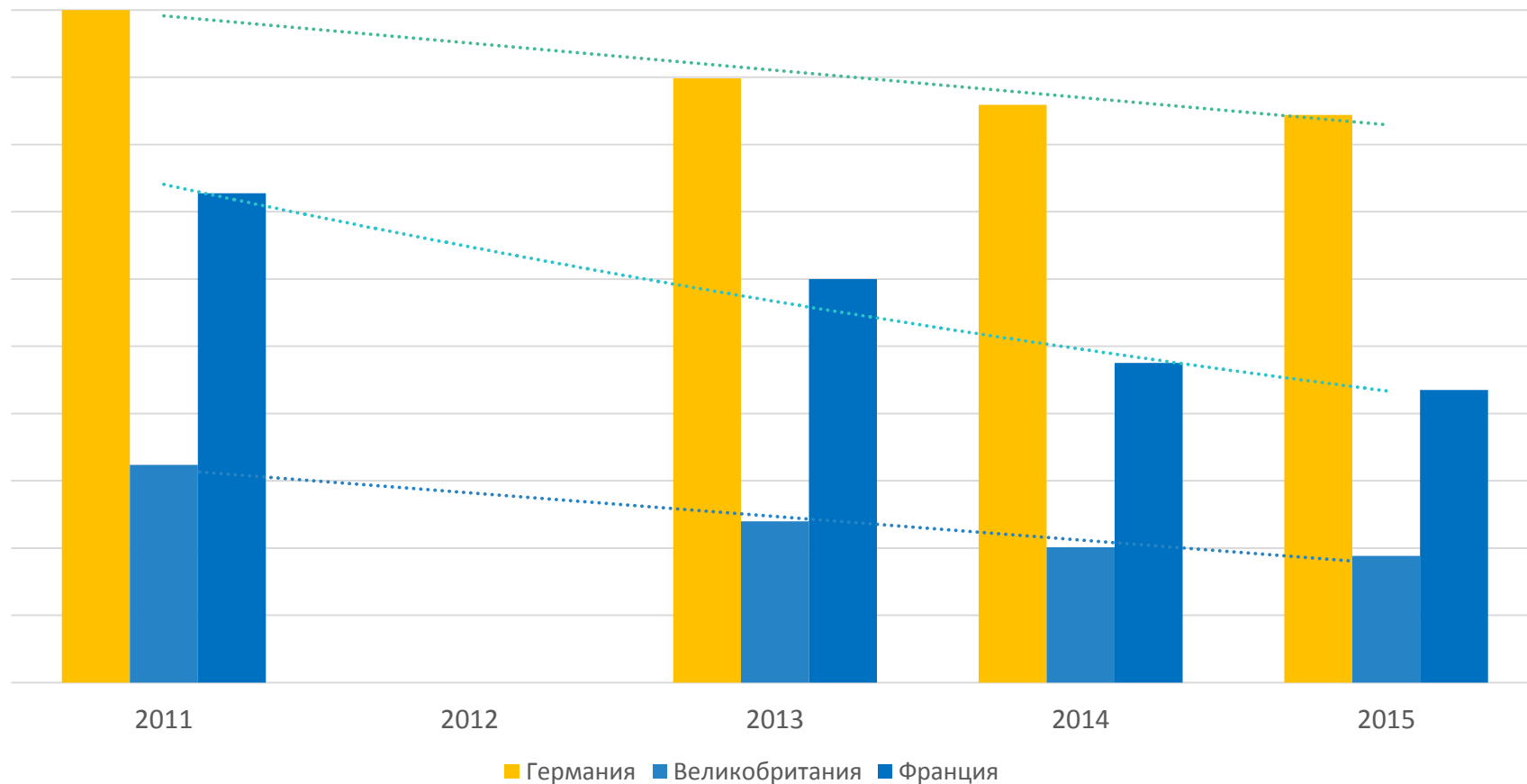
Разработка сложных инструкций не нужна – эффективной будет простая, четкая, практическая информация – но также необходимы изменения в обязательных требованиях, соответствие которым проверяют инспекторы

Каждая проверка должна стать возможностью для содействия соблюдению обязательных требований – но не должна работать через страх – это требует соответствующих навыков и знаний от инспекторов, и их адекватного поведения (см. следующую сессию)

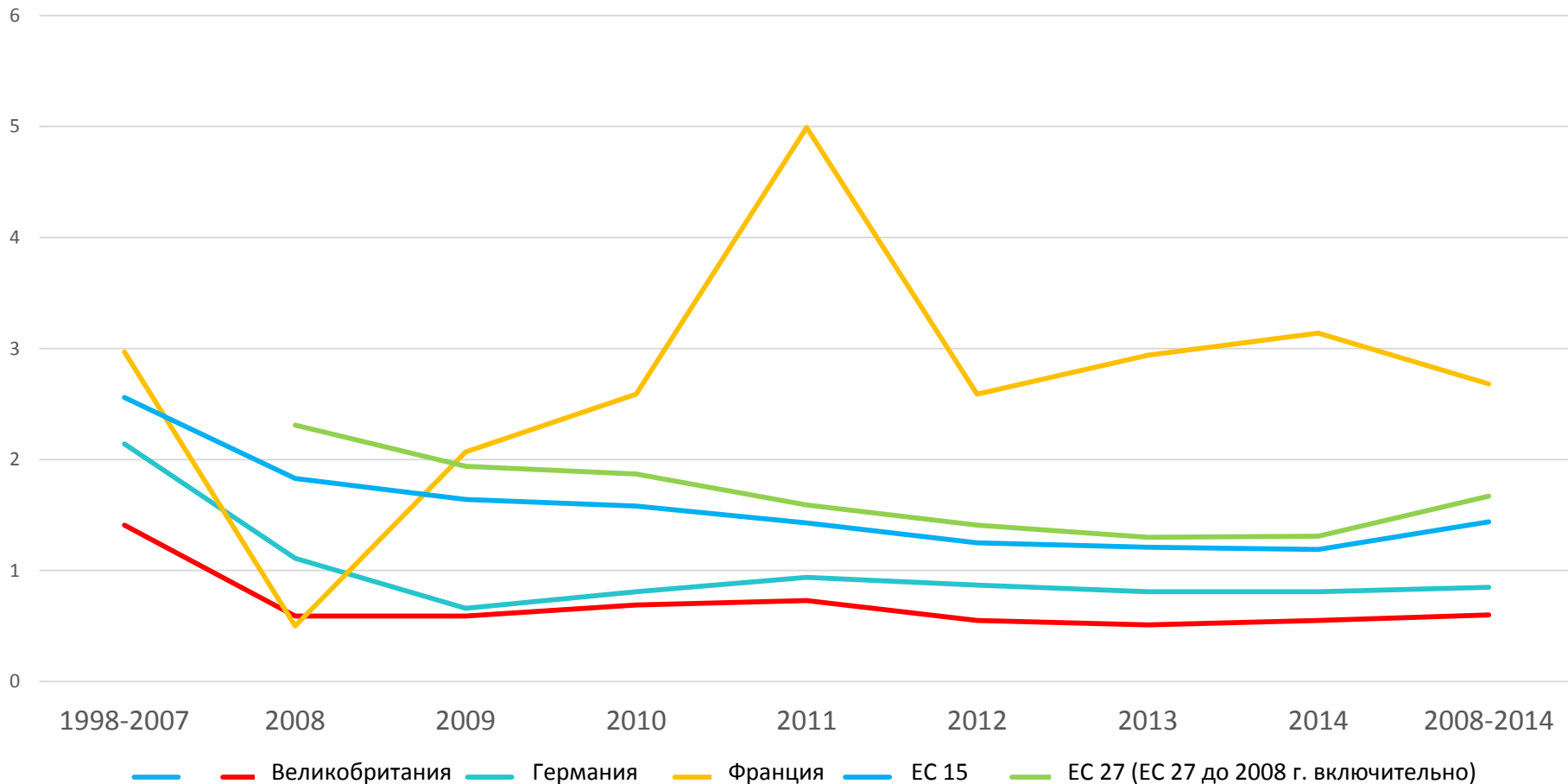
КОНТРОЛЬ ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ:
БОЛЬШЕ ПРОВЕРОК НЕ ЗНАЧИТ ЛУЧШЕ...

«Больше» не значит «лучше»: проверки технической безопасности в Великобритании, Франции и Германии

Количество проверок, пропорционально размеру предприятия 2011-2015 (Германия 2011 = 100)



Уровень смертности от несчастных случаев на работе (на 100.000 рабочих), Евростат, исключая случаи, связанные с транспортом



Риск-ориентированный подход при проведении проверок

1. Выбрать области, на которые вы будете акцентировать своё внимание во время данной проверки
2. По каждой области проанализировать
 -меры **физического** контроля
 - ...и меры **управленческого** контроля.
3. Вынести суждение по каждой выбранной области относительно того, насколько удовлетворительно (или неудовлетворительно) компания управляет имеющимися в этой области рисками
4. Подумать, какие действие вы предпримете



Организация, оборудование
безопасны?

Проверяется ли это кем-то?
Регулярно?

Хорошо?

?

?

Плохо?



(HSE material – with kind permission)

Модель «управление- правоприменение»



НАПОМИНАНИЕ В ЗАКЛЮЧЕНИЕ:

**ЕСЛИ ЕСТЬ ПРОБЛЕМЫ ИЗ-ЗА НОРМ ИЛИ ИХ ПРИМЕНЕНИЯ –
ПРИНЯТИЯ НОВЫХ НОРМ (ДАЖЕ ХОРОШИХ!) БУДЕТ
НЕДОСТАТОЧНО ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ...**