

Группа Всемирного банка

**Консультационный проект для Аналитического центра при
Правительстве Российской Федерации**

**КОММЕНТАРИИ
К СТАНДАРТУ КОМПЛЕКСНОЙ ПРОФИЛАКТИКИ
НАРУШЕНИЙ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ**

Ноябрь 2017 года

Настоящий комментарий подготовлен Дональдом Макраем (Donald Macrae) и Флорентином Бланком (Florentin Blanc), международными экспертами по реформе контрольно-надзорной деятельности.

1. ОГРАНИЧЕНИЯ НАСТОЯЩЕГО ДОКУМЕНТА

1.1. Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований (далее - "Стандарт") является частью более обширной Программы реформы контрольной и надзорной деятельности¹. Он предназначен для формирования системы обеспечения нормативного соответствия и разработан для главных регуляторных органов Российской Федерации на основе международного опыта. Стандартом вводится "умный" формат правового регулирования, отражающий сдвиг в практике правоприменения - от наказания по факту совершения нарушения к упреждающей профилактике нарушений. Данный сдвиг также предполагает и перемещение центра внимания с процесса на конечный результат, который выражается в защите ценностей, которые нормативно-правовая система стремится защитить, т.е. на результаты нормативно-правового регулирования. С этой точки зрения работа действительно построена согласно передовому международному опыту. Во многих странах пришли к пониманию того, что гораздо эффективнее действовать на упреждение вреда ценностям, которые находятся под защитой закона, нежели налагать штрафные санкции по факту нанесения такого вреда.

1.2. Речь идет о серьезном изменении в текущих практиках, требующем от всех участников данного процесса соответствующего пересмотра своего отношения и взглядов в этой сфере, в том числе от регуляторных органов, правоприменительных органов, субъектов хозяйствования, потребителей, широкой общественности и СМИ. Переход от модели "полицейского" регулирования к более широкой модели, включающей элемент убеждения и поддержки, для многих будет контринтуитивным, а в случае каких-либо нормативных сбоев, во всем могут винить новую политику. Сейчас сложно предугадать, будет ли для России этот переходный процесс сложнее, чем для других стран. Опыт внедрения профилактического подхода к обеспечению нормативного соответствия есть и в других крупных странах и экономических блоках, но везде этот процесс сопровождался определенными трудностями:

- В Европейском союзе профилактический подход был формально внедрен 15 лет назад, но до сих пор реакция как в политических кругах, так и в средствах массовой информации на случаи нанесения вреда защищенных законом ценностей заключается в обещаниях ужесточить ограничительные нормы и меры наказания. В Дании на протяжении четырех лет реализовывали специальную программу по изучению так называемого "Рефлекса правового регулирования"², в рамках которой специалисты искали наилучшие способы управления случаями сбоя системы правового регулирования, чтобы не допустить отката общественного мнения обратно в сторону "полицейской" модели. Простого изменения законов не достаточно для изменения традиционных подходов и образа мышления. Хотя программа в Дании была запущена в 2011 г., в Великобритании уже имели опыт реализации схожей

¹ <http://xn----8sbmmlgnfcfbgqis7m.xn--p1ai/programm>

² <https://www.government.nl/documents/reports/2015/01/21/understanding-and-addressing-the-risk-regulation-reflex>

инициативы в период с 2008 по 2010 гг. В Литве также была проведена работа по реформированию системы контрольно-надзорной деятельности в целом и порядка работы множества надзорных органов в частности, причем упор в обеспечении нормативного соответствия делался как раз на активное сопровождение и поддержку бизнеса (например, создавались справочные службы для оперативного ответа на актуальные вопросы ведения бизнеса, неприменение штрафных санкций в течение первого года хозяйственной деятельности предприятия, за исключение случаев повышенного риска для населения, и др.), однако время от времени все еще появляются призывы к ужесточению мер наказания в случае серьезного инцидента.

- В 2011 г.³ шаг в направлении введения профилактической системы обеспечения нормативного соответствия был сделан и в США, когда в силу вступил Закон "О модернизации норм безопасности пищевой продукции" (*Food Safety Modernization Act*). За прошедшие шесть лет велась работа по созданию и внедрению новых норм, а также подготовке соответствующих специалистов, бизнеса и рынков в целом к внедрению и освоению нового подхода. Управлением США по надзору в сфере пищевых продуктов и лекарственных средств (*US FDA*) разработан очень полезный сборник справочных слайдов и аналитических материалов для разъяснения данного процесса.
- В Китае на законодательном уровне также внедрились подобную превентивную модель - в рамках Закона "О безопасности пищевой продукции" от 2015 г.⁴, однако Поднебесной предстоит еще большая работа по внедрению нового подхода во всех уголках страны. Хотя в Законе профилактические меры рассматриваются как один из четырех основополагающих принципов, большинство представителей СМИ и политического сообщества все еще рассматривают нововведение как способ ужесточения "полицейской" модели. Это, в свою очередь, отражает трудности, с которыми страны сталкиваются, стараясь перестроить общественное мнение и уйти от традиционной "полицейской" модели.
- Кроме того, в 2015 г. в Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (ASEAN) была принята новая политика и сформирована нормативно-правовая база в сфере безопасности пищевой продукции, которая охватывала десять стран-участниц данной организации и опять-таки основывалась на принципе превентивной профилактической деятельности⁵.
- Власти Индии для повышения стандартов в области безопасности пищевой продукции в качестве альтернативы (и дополнения) традиционному подходу решили активнее привлечь самих потребителей: видеоролик,

³ <https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/> - see also <https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm247546.htm> for the guidance.

⁴ <https://foodindustry.asia/china-new-food-safety-law-the-realities-of-practical-implementation-since-promulgation>.

⁵ http://www.aseanfoodsafetynetwork.net/Food_safety_policy/bk/foodsafetypolicy/9f1er-2016-11-04.pdf

размещенный на канале You Tube⁶, могут просмотреть гораздо больше предпринимателей, чем официальные органы способны охватить контрольно-надзорными мероприятиями.

1.3. Российская Федерация сейчас присоединяется к группе крупных стран и блоков, внедряющих данный подход, и усилия России по оформлению соответствующих изменений в виде масштабной государственной девятилетней программы полностью оправданы. Задача эта - не из легких, однако именно этим путем шли все передовые в этом отношении страны.

1.4. Стандарт - амбициозная попытка обеспечить переход, опираясь на нормативно-правовую базу. Он разработан, прежде всего, для 12 крупнейших регуляторных органов и предусматривает множество обязательных положений. Сперва может показаться естественным сведение всех изменений, которые должны быть проведены этими органами, к сугубо законодательной плоскости, но в реальности все обстоит сложнее, и такой подход может быть не самым оптимальным. С другой стороны, никто и не утверждает, что это - единственный путь. Данный шаг создаст мощный задел для дальнейшего прогресса, но с учетом того, что закладываемые в него существенные изменения никогда не произойдут автоматически сами по себе просто потому, что их оформили в виде официальных норм.

1.5. Стоит вопрос о том, могут ли в принципе текущие законы эффективно исполняться с применением превентивного подхода, если в самих этих законах профилактическая деятельность не рассматривается как один из ключевых принципов. Здесь следует обратить внимание на два важных аспекта:

- Может ли новый подход эффективно использоваться вместе с соответствующими отраслевыми нормами в их текущем виде? и
- Можно ли здесь обойтись лишь одним правовым регулированием?

1.6. Первый вопрос - слишком объемный, чтобы комментировать его в настоящем документе, т.к. мы не располагаем полной информацией об указанных отраслевых нормах. Стандарт предусматривает систематизацию, снижение количества и ревизию обязательных требований во всех соответствующих действующих правовых нормах, т.е. в принципе теоретически интеграция такого подхода возможна, но масштаб этой работы поистине огромен. А сроки, принятые в Стандарте, представляются совершенно нереальными, учитывая опыт других стран в пересмотре всего массива законодательной базы. С другой стороны реализация этой часть всей Программы (Проект 4) запланировано до конца 2025 г., что уже более реалистично, но все равно достаточно напряженно. Главы регуляторных агентств были наделены большими полномочиями для внесения соответствующих изменений, но могут появиться ситуация, в которых одними изменениями в правовом поле обойтись не удастся. Традиционный подход к

⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=pCFO2a1WfxE>

правовому регулированию в прошлом столетии заключался в том, чтобы прописать детальный процесс, которому необходимо следовать, нежели поставить результат, которого нужно достичь. Идея при этом была, что следуя заданному процессу, вы обеспечите достижение желаемого результата. Нормативную базу, созданную по такому образцу, невозможно подстроить под новый подход - она должна быть переписана. Стандарт может толковаться как позволяющий изменять действующие нормы таким образом, который бы позволил внедрить риск-ориентированный подход. Но даже несмотря на это значительный объем законодательных норм может потребовать полной замены. Недостаточно просто иметь обязательные требования. Необходимо что-то, что привязывало бы и обосновывало бы такую привязку правовых норм к рискам как отправной точке для дальнейших действий.

- С похожей проблемой столкнулись в ЕС при работе с техническими регламентами. Традиционный подход заключался в формировании жестких предписывающих норм, которые задавали для бизнеса точный порядок действий, выполнение которого обеспечивало бы соответствие нормативным требованиям. Слияние большого количества стран в единое Сообщество обусловило трудности с гармонизацией зачастую мало совместимых или вовсе несовместимых правовых норм и стандартов. Вместо этого в ЕС решили ввести технические регламенты, которые бы задавали требуемый конечный результат, который должен быть обеспечен производителем, оставляя определенную гибкость в выборе способов достижения этого результата. Иногда могут применяться и предписывающие положения, но только при условии, что следование им со стопроцентной гарантией обеспечит нормативное соответствие, но и при этом могут быть "подвинуты", если найден альтернативный и более эффективный способ достижения того же результата. Получившиеся таким образом директивы получили название Директивы нового подхода⁷, и этот подход применяется до сих пор. Схожее изменение может потребоваться и в России для адаптации правовых норм, значительная масса которых осталась еще с прошлого столетия. Для внедрения риск-ориентированного подхода следует определить целевой результат. Это позволит провести анализ рисков, которые могут угрожать достижению данного результата, а также продумать, как этими рисками управлять. А пока нормы задают лишь требования в части процесса, внедрение риск-ориентированных механизмов будет непросто.

1.7. Вместе с тем, есть еще один аспект, связанный с поиском пути расширения деятельности контрольно-надзорных органов, а именно их влияние на экономическую жизнеспособность и эффективность конкретных предприятий или прогресс в какой-либо отрасли в целом. В Великобритании регуляторные органы недавно получили новое

⁷ <https://www.cen.eu/work/supportLegislation/Directives/Pages/default.aspx>

обязательство - "ответственность за развитие"⁸, которое помогает сохранить этот баланс. Речь идет об обязательном требовании в отношении контрольно-надзорных органов по учету экономического эффекта, который их действия имеют на хозяйствующие субъекты, деятельность которых они регулируют, во избежание помех росту и развитию этих предприятий. Другими словами эффект правового регулирования, осуществляемого каким-либо отраслевым регулирующим органом – например, снижение производственного травматизма, полное отсутствие смертельных случаев от пожара – должен быть сбалансирован эффектом и в другой более широкой сфере – в поддержке роста и развития национальной экономики.

1.8. Проект 4 позволяет добавлять новые обязательные требования, но только при условии применения правила "1 принимается, 2 отменяются". Возможность добавления новых требований означает возможность внедрения нового "умного" порядка регулирования на основании пересмотра действующего свода законов. Вместе с тем, говоря о правиле "1 принимается, 2 отменяются," следует учесть два нюанса:

- Во-первых, применение этого правила далеко не так просто как кажется. К примеру, президент Соединенных Штатов недавно заявил о введении такой схемы в США, однако эксперты пока не уверены, насколько она будет эффективна на практике⁹. Изначально правило появилось в Великобритании (где сейчас планируют ввести схему "1 принимается, 3 отменяются"), но Туманному Альбиону потребовался не один год на то, чтобы наладить его эффективное применение. Это была их третья по счету попытка по созданию механизма содействия эффективному регулированию экономики. Чтобы правило заработало как надо, необходимо четкое понимание составных элементов, а именно того, что стоит за "1" и что стоит за "2". Речь ведь идет не просто о количестве вводимых и выводимых норм или количестве страниц или даже о том, чего это будет стоить и что мы получим взамен. Речь идет о чистых выгодах, получаемых в условиях действия ряда различных факторов. Эффективность применения правила также зависит от работы внешнего комитета независимых экспертов, на котором подтверждается точность соответствующих цифр. Так, согласно отчету нынешнего года¹⁰, лишь 76% оценок влияния тех или иных законодательных норм соответствовали целевому назначению (были адекватными), и это несмотря на десятилетия опыта, накопленного британскими чиновниками в этой сфере. ОЭСР сейчас проводит оценку применения схемы "1 принимается, 2 отменяются" в различных странах, как раз для того чтобы изучить

⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/growth-duty>. В Сербии введен схожий подход. Так, Закон "О надзоре" обязывает инспекторов учитывать эффект от своих действий на экономическое состояние подконтрольных предприятий.

⁹ <https://www.forbes.com/sites/realspin/2017/01/27/what-president-trump-can-learn-about-reducing-regulations-from-the-uk/#7e27a0014c3a>

¹⁰ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/630116/RPC_Corporate_report_16-17_-_17_July.pdf

вышеуказанные аспекты, а также чтобы понять, не вредит ли такая модель полезным законодательным нормам.

- Во-вторых, один лишь этот пример показывает, насколько в действительности огромен масштаб работы по пересмотру обязательных требований. И речь идет только об одном из аспектов процесса правового регулирования, который требует внимания для переоценки и пересмотра всего свода законов. Конечным результатом такого пересмотра станут обязывающие правовые нормы, имеющие одинаковый вес с законами, принимаемыми посредством установленного надлежащего процесса законотворчества. Процесс такого пересмотра не охватывает включает в себя ряд передовых практик формирования правовых норм, как, например, оценку их воздействия. С другой стороны достаточно хорошо используется механизм общественного обсуждения. Уровень сложности этой работы мог быть сильно недооценен.

1.9. Еще один нюанс, на который мы обратили внимание выше, ставил под вопрос достаточность механизма правового регулирования как инструмента реализации всех поставленных задач и целей. Видно, что авторы Стандарта и Программы осознают важность риск-ориентированного подхода, концентрации на профилактике нарушений, нежели на их наказании, и сосредоточении внимания на результатах, а не процессе. Соответствующие заявления встречаются во многих местах как в самой Программе, так и в Стандарте. Но как таковой Стандарт не следует этим заявленным принципам. Было бы целесообразно провести подробную оценку Стандарт с точки зрения его собственных критериев умного регулирования. На удивление часто ходатаи более совершенных норм попадают в одну и ту же ловушку, декларируя, как следует наладить порядок работы регуляторных органов. Вызвано это, в основном, тем, что многие из них имеют опыт лишь в формировании нормативно-правовой политики, но сами никогда не работали в сфере правоприменения. Налицо глубоко укоренившийся в реформаторах командно-административный подход по отношению к людям и органам, которые они реформируют, хотя отстаивают они реформы как раз под лозунгом отказа от такого подхода. Это видно даже на примере традиционного подхода к реформам правового регулирования в ОЭСР, согласно которому политическая поддержка на высшем уровне является наиважнейшим приоритетом любой программы реформ. Обоснование - любые реформы всегда требуют "продавливания". Это отражает устаревшую модель, основанную на конфронтации, которую как раз и предполагается заменить умным регулированием. При беглом анализе Стандарта с применением критериев его собственных рекомендаций в части умного регулирования, хочется отметить ряд моментов:

- Некоторые элементы реформы могут потребовать правовых полномочий, но насколько это реально, если потребует, к примеру, 400 страниц текста? Какова вероятность, что субъекты реформ смогут переварить все эти 400 страниц? Другими словами, если просто взглянуть на объем такого документа, то что он говорит о стремлении отказаться о конфронтационного подхода в пользу более равноправных отношений? Следует ли из него стремление наладить эффективное взаимодействие с субъектами реформ?

В Стандарте хорошо изложена необходимость использования более инновационных методов коммуникации и применять рисунки и инфографику вместо страниц сухого текста. Таким образом, еще до погружения в содержательную часть документа, он уже одним своим видом посылает неверные сигналы читателю.

- Ориентация на результат, а не на процесс является краеугольным камнем обеспечения нормативного соответствия, и одним из основных изменений в подходе к деятельности контрольно-надзорных органов. Это действительно не просто - усмотреть каузальную связь между проверками и обеспечением заданных результатов правового регулирования. Как правило, это вызвано влиянием большого числа сторонних факторов, а также наличием контрольно-надзорных органов, которые даже не пытаются перестроиться в своей деятельности, а просто слепо концентрируются на процессе. Результативность оценивается по непосредственным, нежели долгосрочным результатам, да и те показатели, что используются, как правило, носят негативный характер - например, объем наложенных штрафных санкций. Определение и контроль положительных долгосрочных результатов - крайне затруднительная задача для контрольно-надзорных органов, но в Стандарте правильно сделан упор на важность именно такого подхода. Но все же этот документ чрезмерно перегружен процессами, которым органы должны следовать. И это - главная причина огромного размера документа. Чтобы уменьшить объем документа, предлагается применить к обязательным требованиям по многим предусмотренным в нем процессам те же тесты, что прописаны в самом Стандарте. Стандарт - это прекрасный сборник передового международного опыта в сфере формирования эффективной системы правового регулирования, но весь его задел (а вместе с ним и замысел) теряется под грузом огромного количества предписанных в нем процессов.
- Это - не риск-ориентированный подход. Он по-прежнему ориентирован на предотвращение нарушений обязательных требований, вместо того чтобы ориентироваться на обеспечении определенных результатов правового регулирования. Этот традиционный подход сохранен даже в названии Стандарта, которое в противном случае могло бы указывать на его отличие. Возможно, разница между тем, чтобы не допускать плохое и содействовать хорошему, сама по себе незначительная, но в практическом плане она огромна, и именно такое различие лежит в основе этих реформ. Предотвращение нарушений может предусматривать использование инструмента анализа и управления рисками для выявления опасностей и принятие соответствующих мер по их упреждению, или же это может проявляться в виде авторитарного режима по принуждению населения к соблюдению законов путем запугивания. Все зависит от конкретных шагов, которые предпринимаются для такого "предотвращения". Применение анализа рисков предполагает более глубокое понимание того, как устроена работа сектора на практике. При выявлении рисков в целях обеспечения нормативного соответствия это означает понимание барьеров на пути к

достижению такого соответствия. Этот документ сам по себе является одним из барьеров нормативному соответствию, т.к. его не будут читать люди, которые должны ему следовать, а даже если и будут читать, то они его просто не поймут.

2. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СТАНДАРТА

Обучение и консультации при минимальном контроле

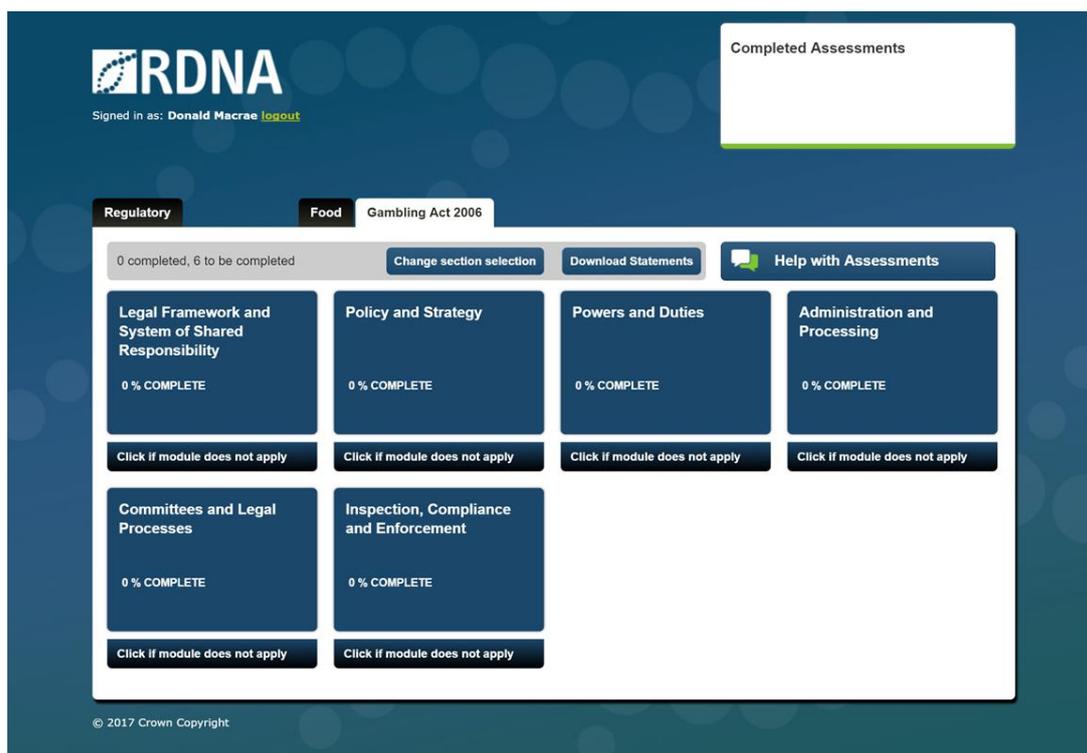
1.10. Альтернативой нормативно-правовому документу является система обучения, которую следует применять там, где необходимо изменять подходы и отношение. Некоторые изменения все еще могут потребовать нормативного вмешательства, но его масштаб при этом не будет настолько широким, как это сейчас предусмотрено Стандартом. Основной движущей силой изменений должно стать обучение, которое призвано помочь в реализации задела, который содержится в законодательных положениях.

1.11. Здесь можно привести пример системы обучения инспекторов в Великобритании. На протяжении почти 12 лет Соединенное Королевство было новатором в сфере оптимизации системы правового регулирования и совместно со Всемирным банком провела три международных конференции, посвященные вопросам правового регулирования. Следует отметить, что эти трехдневные конференции каждый раз включали день, в который делегаты имели возможность выбрать и посетить какой-либо из местных контрольно-надзорных органов в качестве выездного обучения. Те вопросы, которые сейчас стоят перед Российской Федерацией в рамках Программы реформы контрольной и надзорной деятельности, решались в Великобритании путем сочетания обучения с введением ряда кратких нормативных документов.

1.12. В основе системы обучения лежит принцип, что всем инспекторам необходим одинаковый набор ключевых компетенций, вне зависимости от каких-либо узкоспециализированных знаний, которые им могут понадобиться для работы в той или иной отрасли. Это составляет основу отношения к ним как к профессионалам. Существование Стандарта косвенно признает это, так как он разработан для 12 различных отраслевых агентств. Отправной точкой в британской системе служит оценка уровня освоения инспектором ключевых компетенций. Проведение такой оценки возможно посредством специального онлайн-инструмента RDNA ¹¹, который расшифровывается как Анализ потребностей в развитии регуляторного органа (Regulators' Development Needs Analysis). Будучи онлайн-инструментом, RDNA позволяет проводить как самооценку, так официальную оценку с привлечением старшего сотрудника такого органа.

¹¹ <http://rdna-tool.bis.gov.uk/>

Рисунок 1. Инструмент оценки компетенций RDNA



1.13. Ключевые компетенции включают в себя подходы и взгляды, которые инспектор должен демонстрировать для успешной адаптации к работе в условиях умного регулирования. Но кроме этого, им необходимы знания и навыки, которые охвачены второй частью данной программы, а именно с помощью GRIP¹² – Руководство для регулирующих органов – справочная информация (*Guidance for Regulators – Information Point*). Это - онлайн портал, где даются ссылки на руководства и связанные нормативные положения и документацию. Это не руководство как таковое - это платформа, где собраны все актуальные руководства и справочная информация, плюс нормативные положения, на которых основаны такие руководства и информация. Это включает в себя данные по конкретным отраслям, а также положения общего характера, например, кодекс деятельности контрольно-надзорных органов.

¹² <http://www.regulatorsdevelopment.info/grip/>

Рисунок 2. Руководство для регулирующих органов – справочная информация (GRIP)

GRIP
Guidance for Regulators - Information Point

Home

Regulatory Delivery Home

GRIP Home

Core Competencies

Leadership Skills

Age Restricted Products

Agriculture

Animal Health and Welfare

Fair Trading

Fire Safety

Food

Gambling Act 2005

Health and Safety

Housing

Intellectual Property

Legal Metrology

Licensing Act 2003

Noise

Petroleum

Pollution

Primary Authority

Product Safety

Learning Methods

Project Background

Regulators' Code

Resources for Regulators

Better Business for All

Give Your Feedback

Guidance for Regulators - Information Point

This portal website provides links to learning materials to help regulators in local authorities and elsewhere to meet their development needs in a cost-effective way.

It supports the use of the RDNA self-assessment tool, having the same core competencies and technical knowledge sections and modules.

Regulators' Development Needs Analysis (RDNA) Self-Assessment Tool

It is also a stand-alone resource for anyone involved with or interested in local regulation.

Generic Sections

[Core Competencies](#)

[Leadership Skills](#)

Technical Knowledge Sections

[Age Restricted Products](#)

[Agriculture](#)

[Animal Health and Welfare](#)

[Fair Trading](#)

[Fire Safety](#)

[Food](#)

[Gambling](#)

[Health and Safety](#)

Learning Methods

[Learning Methods](#)

Core competencies

While the **frameworks** relate to particular areas of regulation, the **core competencies** are relevant to all regulators, regardless of the level and specific nature of their work. However, their interpretation will vary: the workplace expectations in relation to regulators at the start of their careers and those with long experience are clearly very different.

GRIP feedback

GRIP continues to evolve, shaped by users and stakeholders. Please [use the feedback form](#) to highlight material that should be added, or is surplus to requirements.

Regulatory Delivery

Regulatory Delivery brings together policy expertise and practical experience to ensure that regulation is effectively delivered in ways that reduce burdens on business, save public money and properly protect citizens and communities. We are a directorate in the Department for Business, Energy and Industrial Strategy.

1.14. Самое близкое, что есть в Великобритании к российскому Стандарту, это Кодекс деятельности контрольно-надзорных органов ¹³, опубликованный в 2014 г. Он представляет собой последнюю из мер по изменению конфронтационного подхода между Государством и бизнесом посредством механизма правового регулирования. В своей первоначальной версии он представлял собой добровольный свод надлежащих практик, который со временем перерос в обязывающий нормативный документ. Уже упоминавшаяся в настоящем обзоре обязанность регуляторных органов по учету экономических последствий своей деятельности на бизнес (*Growth Duty*) является приложением к Кодексу. Таким образом, в Великобритании также используют нормативную базу для наложения обязательных требований на регуляторные органы, но при этом сам Кодекс представляет собой документ из 7 страниц, а Обязанность по

¹³ <https://www.gov.uk/government/publications/regulators-code>

учету экономических последствий (*Growth Duty*) - лишь раздел в более обширном законе, хотя соответствующее Распоряжение имеет 16 страниц¹⁴. К нему прилагается и Руководство объемом 18 страниц. Существуют также отраслевые нормативные и справочно-руководящие документы по основным примерам, например, Кодекс профессиональной этики в сфере пищевого законодательства (158 страниц) и Руководство по применению пищевого законодательства (252 страниц)¹⁵, но в них содержатся подробности составления и работы с контрольными списками.

1.15. Из опыта Великобритании вынести подход, основанный на разделении положений и норм на общие и детализированные, относящихся к конкретным отраслям/секторам. Вышеприведенные примеры Кодекса пищевого законодательства и Руководства по его применению свидетельствуют о том, что объем информации, которым должны владеть органы правового регулирования, весьма велик, однако сам по себе этот факт не служит оправданием огромного размера Стандарта. Исходя из нормативного уровня Стандарта, напрямую сопоставить его можно лишь с Кодексом профессиональной этики контрольно-надзорных органов (*Regulators' Code*), который состоит лишь из 7 страниц. В Стандарте действительно представлен большой объем полезного материала, но вся эта информация совершенно необязательно должна содержаться в нормативно-правовом инструменте и быть выражена нормативным языком. Большая часть представленной информации должна быть представлена в виде руководств или обучающих материалов.

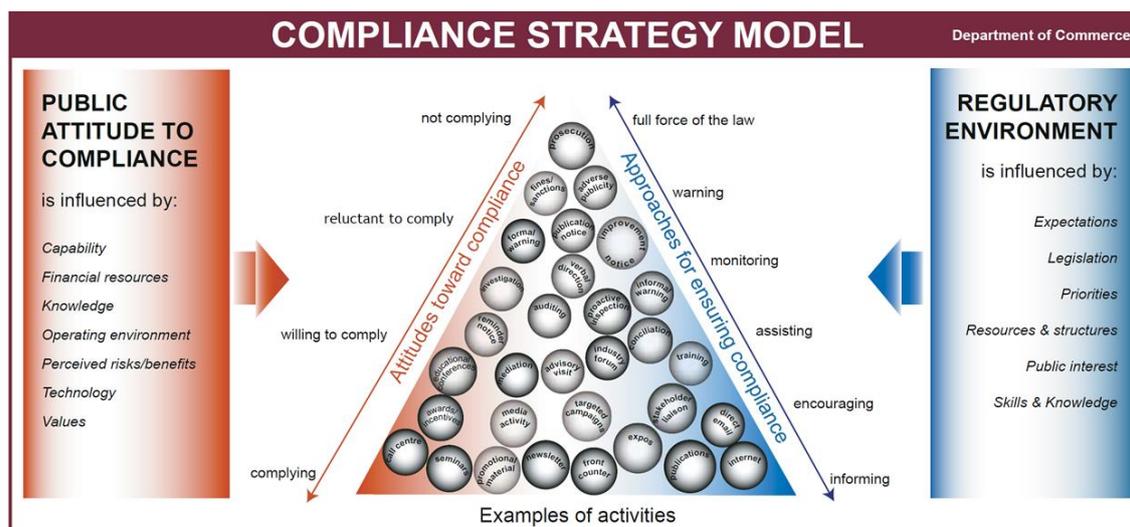
Текст или диаграммы и инфографика?

1.16. В Стандарте удачно используются текст-боксы (рамки с текстом) и практические кейсы (анализ практических примеров), но все куда более эффективным было бы использование диаграмм. Например, Правительство штата Западная Австралия создало модель соответствия в виде диаграммы.

¹⁴ <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2007/3544/contents/made>

¹⁵ <https://www.food.gov.uk/enforcement/codes-of-practice/food-law-code-of-practice>

Рисунок 3. Модель соответствия штата Западная Австралия



Источник:

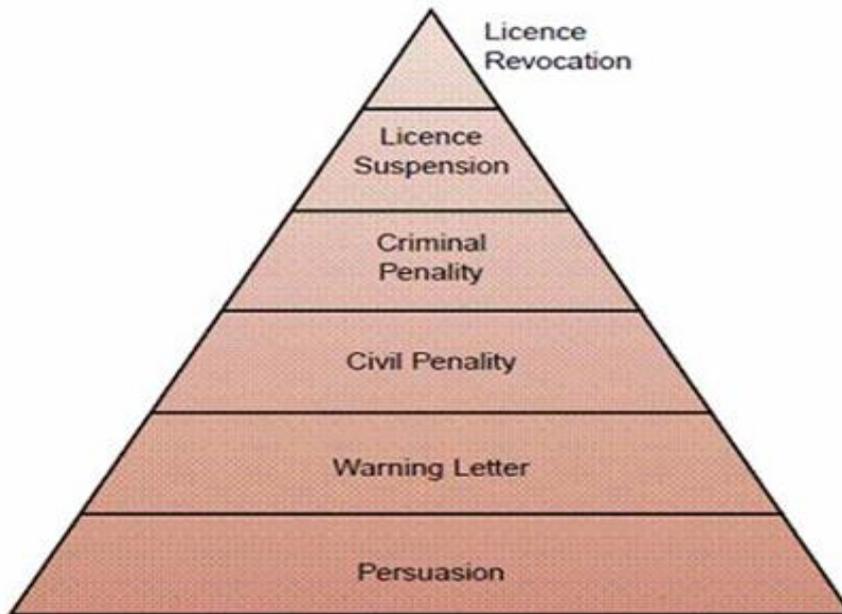
https://www.commerce.wa.gov.au/sites/default/files/atoms/files/compliance_strategy.pdf

1.17. Данная диаграмма приводится здесь не как модель для копирования, а просто как пример *представления* соответствующей информации в виде диаграммы одним из местных органов власти иностранного государства.

1.18. Практически всю историю перехода от "полицейского" надзора к подходу, основанному на поддержке и сопровождении, можно представить в виде диаграмм, что относит нас обратно к книге И. Айерса и Дж. Брайтуэйта "Ответственное регулирование" ¹⁶. Авторы ввели понятие Пирамиды нормативного взыскания (*Enforcement Pyramid*) (Рисунок 4), которая состоит из ряда уровней наказания за несоответствие требованиям. Кроме того, они также создали пирамиду уровней отношения бизнеса к нормативному соответствию, где выделили четыре уровня – криминальный, оппортунистический, стремление к соответствию и соответствие (Рисунок 5). Бразильский регулирующий орган Inmetro (сокр. Национальный институт метрологии, стандартизации и качества промышленной продукции) также работает на созданием модели соответствия в виде ромба, вверху которого располагается традиционная модель нормативного взыскания, а внизу - перевернутая пирамида позитивных методов содействия нормативному соответствию. Используется также и петлеобразная схема (Рисунок 6) для анализа рисков, которая включает барьеры соответствию и методы их устранения или управления ими (Рисунок 7). В сотрудничестве с другими бразильскими регуляторными органами ведется работа по переоценке стандарта ISO 31000 Управления рисками, направленная на применение положений ISO 31000 непосредственно к нормативно-правовым механизмам.

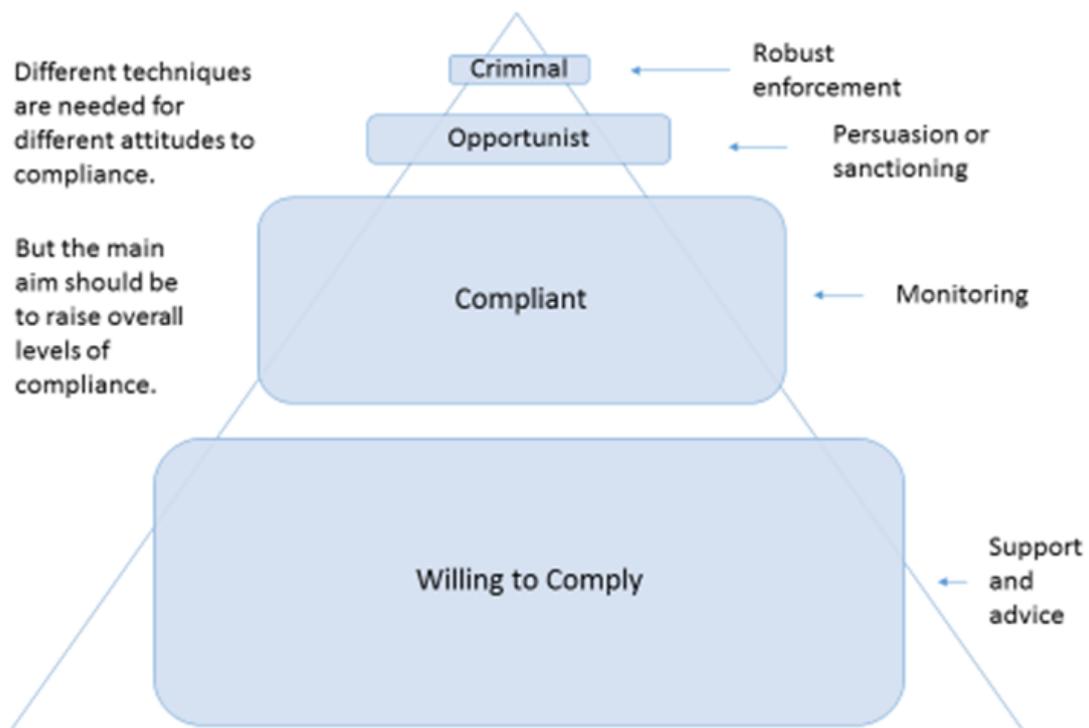
¹⁶ <https://www.amazon.co.uk/Responsive-Regulation-Transcending-Deregulation-Socio-Legal/dp/0195093763>

Рисунок 4. Пирамида нормативного взыскания



Источник: И. Айерс и Дж. Брайтуэйта, 1992 г.

Рисунок 5. Ответственное регулирование, отношение бизнеса и методы нормативного реагирования



Источник: Группа Всемирного банка

Рисунок 6. Петлеобразная схема определения источников риска Inmetro

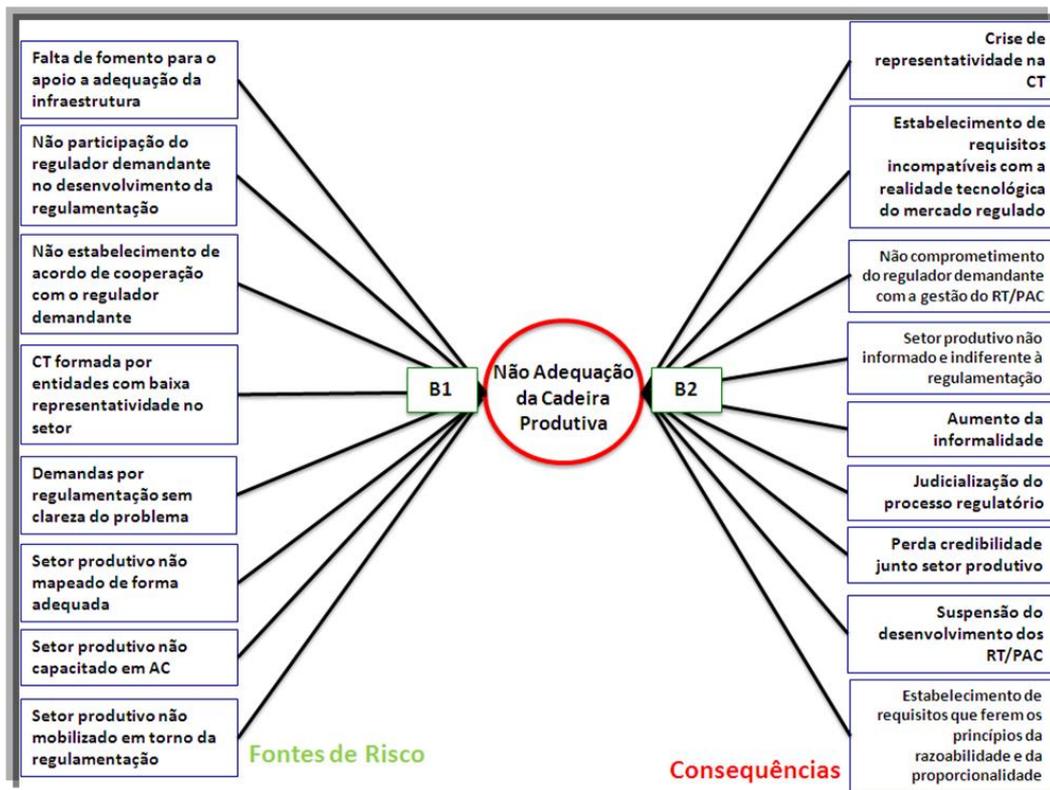
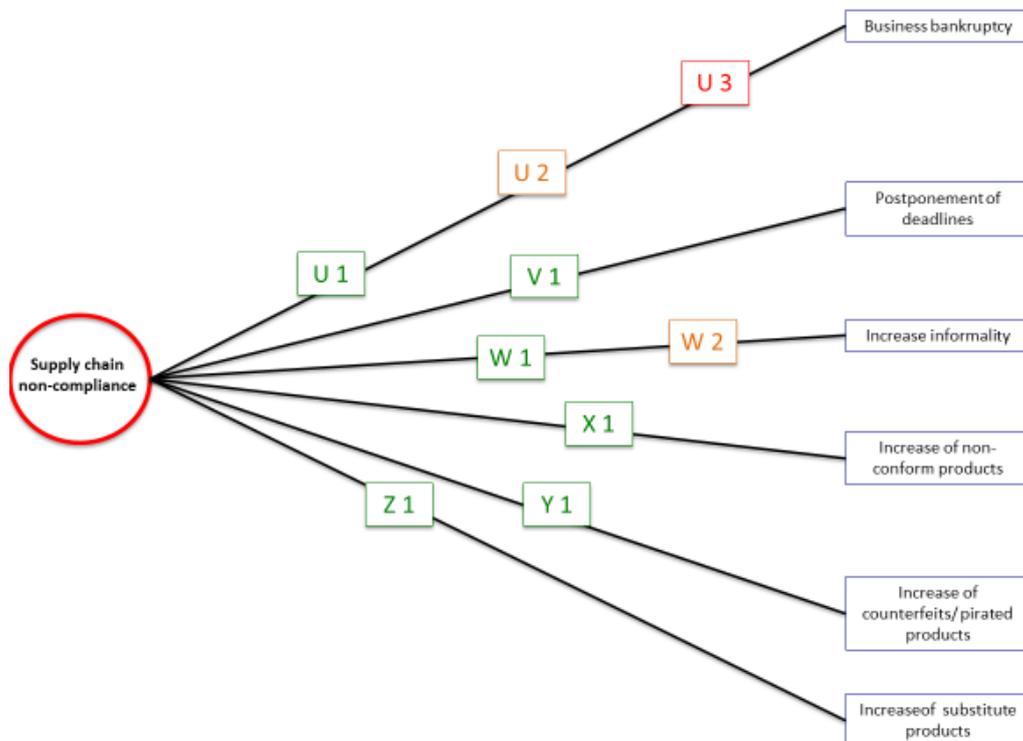
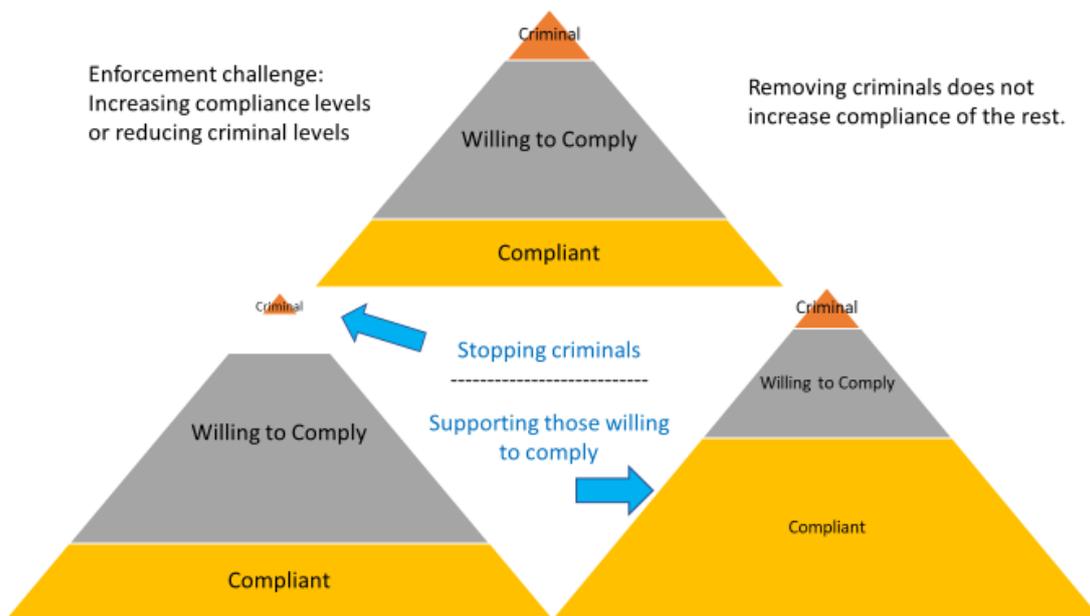


Рисунок 7. Одна из сторон петлеобразной схемы Inmetro по управлению случаями несоответствия



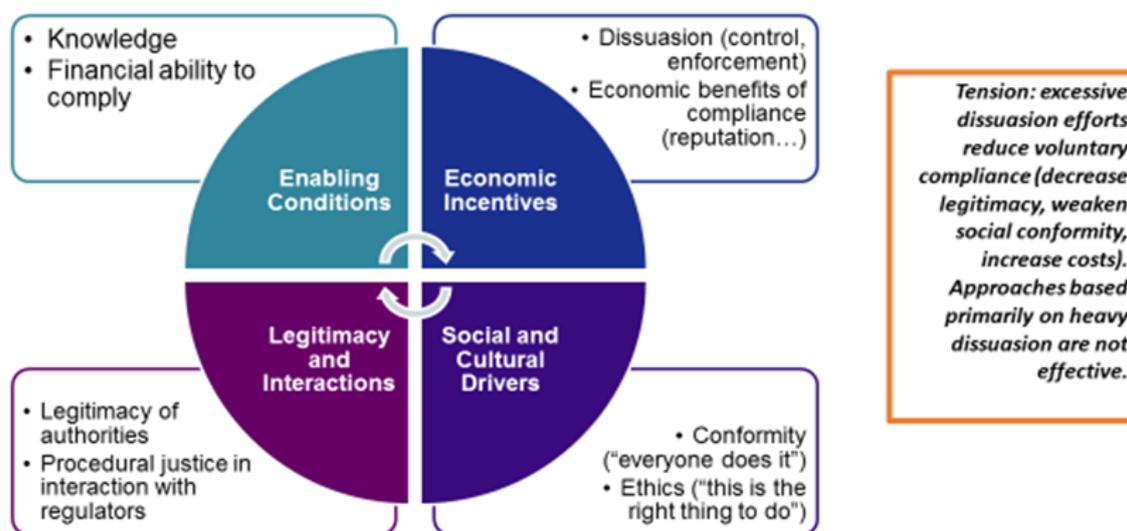
1.19. На Рисунке 8 внизу представлено различие между снижением несоответствия и содействием соответствию. Удаление с рынка нарушителей само по себе не приведет к появлению законопослушных предприятий. Во многих режимах правового регулирования, особенно тех, что направлены на обеспечение безопасности, важным результатом является увеличение числа законопослушных компаний. Например, продажа населению Шанхая или Сан-Паулу безопасных продуктов питания зависит от повышения общего уровня нормативного соответствия среди сотен тысяч предприятий пищевой промышленности, а не закрытие нескольких компаний-нарушителей.

Рисунок 8. Снижение несоответствия и содействие соответствию - разные вещи



1.20. Понимание, как повысить уровень нормативного соответствия зависит от понимания драйверов соответствия, как показано на Рисунке 9.

Рисунок 9. Драйверы нормативного соответствия

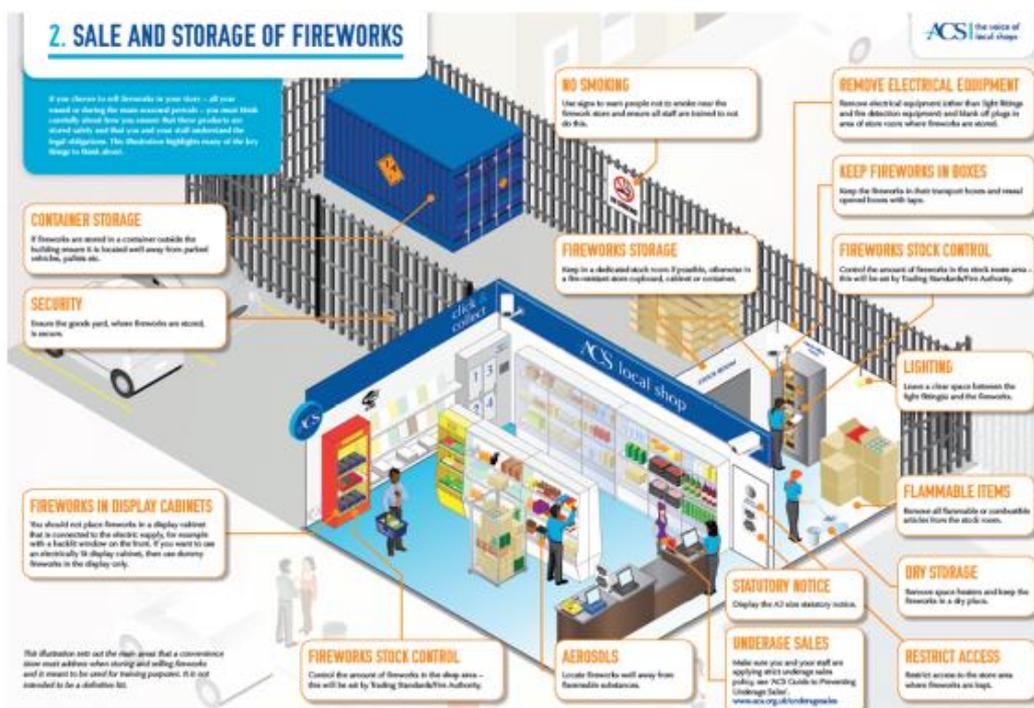


Источник: Флорентин Бланк, "От погони за нарушителями к управлению рисками: история, вызовы и эволюция контрольно-надзорных мероприятий" (в печати)

1.21. Эти диаграммы отражают основные задумки, лежащие в основе перехода от "полицейского" надзора к более широкому подходу, основанному на содействии нормативному соответствию, однако увидеть их в официальном нормативном документе будет весьма странно. Но даже нормативные положения могут быть представлены в виде диаграммы – или инфографики. Ассоциация малых продовольственных магазинов - торговая ассоциация в Великобритании, объединяющая порядка 32,5 тыс. небольших магазинов с товарами повседневного спроса - разработала серию инфографик для представления в простом и понятном виде множество вопросов правового регулирования, которые затрагивают деятельность таких объектов малого бизнеса и с которыми им приходится иметь дело каждый день¹⁷. Рисунок 10 - один из примеров такой инфографики, в котором изображен режим реализации и хранения фейерверков. Это пример того, как можно упростить представление правовых режимов для эффективной коммуникации с малым бизнесом и другими лицами, имеющими ограниченные возможности чтения и понимания, но являющиеся целевыми субъектами таких режимов.

¹⁷ <https://www.acs.org.uk/advice>

Рисунок 10. Инфографика режима реализации и хранения фейерверков



Источник: Ассоциация малых продовольственных магазинов

3. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1.22. Переход от конфронтации к более партнерскому подходу для обеспечения нормативного соответствия, а также от наложения санкций по факту нарушений к упреждающей профилактической работе - вот направления, в которых действительно нужно двигаться Российской Федерации, учитывая опыт, накопленный другими странами в этой сфере. Но как двигаться - это дополнительный вопрос, на который существует несколько вариантов ответа. В распоряжении России опыт других стран, которые работали над внедрением аналогичных изменений или все еще занимаются этим.

1.23. Проект Стандарта указывает на то, его авторы провели исследование передовых международных практик и наработок, которые либо внедрялись в проект в существующем виде, либо были адаптированы в части основных принципов и техник, связанных с такими изменениями. Четко указано направление движения, и в Программе представлена дорожная карта выполнения поставленных целей к 2025 г. Однако предстоит еще решить ряд серьезных вопросов. Вот основные из них:

- Адаптация или трансформация текущего свода норм и положений, чтобы сделать их подходящими для внедрения риск-ориентированного подхода в дополнение к их консолидации, упрощению, гармонизации и обновлению.
- Изменение отношений и взглядов не только в среде сотрудников регуляторных органов, но и среди самих предприятий, общественности и

СМИ. Изменение культуры в регуляторных органах требует выделения значительных ресурсов на обучение, причем на долгосрочной основе. Получение общественного одобрения также потребует серьезной коммуникационной кампании.

- Изменение методов работы как на операционной, так и стратегическом уровнях. Руководству регуляторных органов придется освоить новые подходы к управлению рисками и эффективностью, а инспекторам - новые методы работы.

1.24. Проект Стандарта представляет собой важный документ как сборник передовых практик и наработок, но он требует доработки и совершенствования в части эффективности. Рекомендуется запланировать работу над вторым изданием Стандарта вместе с подготовкой более широкого анализа целей и задачи, которые ставятся перед ним. Он старается охватить слишком много, но ведь он не должен непременно быть всеобъемлющим. Стандарт - это нормативно-правовой документ, а не обучающее пособие или руководство, хотя он и может иметь элементы того и другого. Он нацелен на регуляторные органы, но помимо этого в нем содержится материал, который можно адресовать и коммерческому сектору и самим потребителям. В документе представлена масса хорошей нужной информации, но в силу того, что Стандарт пытается объять необъятное, пользу от него получают лишь немногие.

1.25. Второе издание Стандарта должно состоять как минимум из трех документов, т.е. речь идет о разработке отдельных документов для целей правового регулирования, обучения и руководства. Для правового регулирования рекомендуется применение критериев, заложенных в сам Стандарт, ко всем обязательным требованиям в самом Стандарте как часть работы по систематизации, сокращению объема и обновлению обязательных требований – т.е. сделать Стандарт более пригодным для чтения и следования, "более легким", менее обременительным в части детальных предписаний. Может быть, большую часть информации целесообразнее разместить в виде обучающих материалов. В Стандарте должным образом подчеркивается важность обеспечения высокого уровня профессионализма инспекторов, а это, в свою очередь, требует, как минимум, существенных вложений в обучение. Предлагается обратить более пристальное внимание на британский подход к определению ключевых компетенций, которые должны демонстрироваться всеми профессиональными инспекторами. Одним из способов расширения доступа к материалам, представленным в текущей Стандарте, могло бы стать создание онлайн-ресурса на подобие GRIP.

1.26. Третьим элементом пересмотра Стандарта является вовлечение и обучение самих предприятий, потребителей и общественности для разъяснения природы изменений. Это - разные виды аудитории, но каждому из них требуются поддержка и руководство, соответствующие их уровню интереса. Это предусматривает применение различных методов презентации одного и того же материала для различных целевых аудиторий. В Разделе 5.3.4 продвигается идея проведения регуляторными органами общественных мероприятий для подконтрольных предприятий, которая была бы хорошим стартом такой работы. На примере этого раздела виден огромный инновационный задел Стандарта. Эта - лишь одна из многих областей, в которых

западные страны могли бы в будущем что-то почерпнуть из российской практики. В Великобритании подобные мероприятия предлагала проводить Комиссия по азартным играм, и сейчас рассматривается возможность их проведения на ежегодной основе, несмотря на то, что британская модель - скромнее по масштабу, чем модель, предлагаемая в Стандарте.

1.27. Еще одной заключительной рекомендацией является рассмотрение возможности создания государственного органа, который бы контролировал процесс применения нормативно-правовой базы. Наличие государственного надзора в сфере нормативно-правовой политики является достаточно распространенной практикой, которая уже много лет рекомендуется ОЭСР, но создан такой орган был пока лишь в одной стране. Он носит простое название - Служба нормативно-правового надзора (*Regulatory Delivery*), но находится в ведении Департамента по делам бизнеса, энергетики и промышленной стратегии¹⁸. Кроме данной службы в Департаменте также действует Администрация по совершенствованию нормативно-правового регулирования (*Better Regulation Executive*), выполняющая функции органа надзора за политикой в сфере правового регулирования. История Службы нормативно-правового надзора берет свое начало в 2007 г., когда она называлась Офис по совершенствованию правового регулирования (*Local Better Regulation Office, LBRO*). Работа Офиса была направлена на реализацию рекомендаций Отчета Хэмптона 2005 г.¹⁹, которой стал важным документом в части описания влияния систем правового регулирования на работу бизнеса. Одной из функций LBRO было содействие балансу между национальными приоритетами в части правового регулирования, в особенности в условиях, когда реализация большого количества нормативно-правовых положений в значительной степени зависела от эффективности работы специалистов местных государственных контрольно-надзорных органов. LBRO сотрудничала как с местными регуляторными органами, так и с бизнесом, стремясь лучше понять потребности тех и других и основывать взаимодействие на принципах партнерства, нежели конфронтации. В LBRO была разработана практика обеспечения нормативного соответствия и впервые реализован целый ряд инновационных идей, которые впоследствии получили широкое признание и распространение.

1.28. Текущая Программа реализуется как программа, вследствие чего разработка механизмов обеспечения нормативного соответствия ведется уже на базе координационной группы. Это может стать основой для нового учреждения по образцу и подобию LBRO / *Regulatory Delivery* и действовать как постоянный орган. Успех обеспечения нормативного соответствия в Великобритании отчасти связан с правовыми механизмами и идеями, но в значительной степени с созданием практики, которое соблюдается как регуляторными органами, так и самим бизнесом.

¹⁸ <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-delivery>

¹⁹ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/improving-regulatory-delivery/assessing-our-regulatory-system>