

# Круглый стол «Оптимизация обязательных требований и внедрение проверочных листов»



Флорентин Бланк, Группа Всемирного  
банка  
Москва, 13 декабря 2017 года

# Укоренившиеся представления о проверках

- При наличии проблем проверок должно быть больше
- Без проверок ситуация никогда не улучшится
- Люди ведут себя должным образом только если знают, что их будут проверять
- Страх быть наказанным способствует хорошему поведению
- Деятельность всех субъектов хозяйственной деятельности должна контролироваться, причем часто
- Отношение должно быть одинаковым ко всем – одинаковая периодичность проверок, одинаковые меры наказания
- Все законы должны соблюдаться, причем всегда, и соблюдение всех законов должно контролироваться – также всегда
- Поэтому проверок должно быть как можно больше, а все нарушения должны влечь за собой наказание

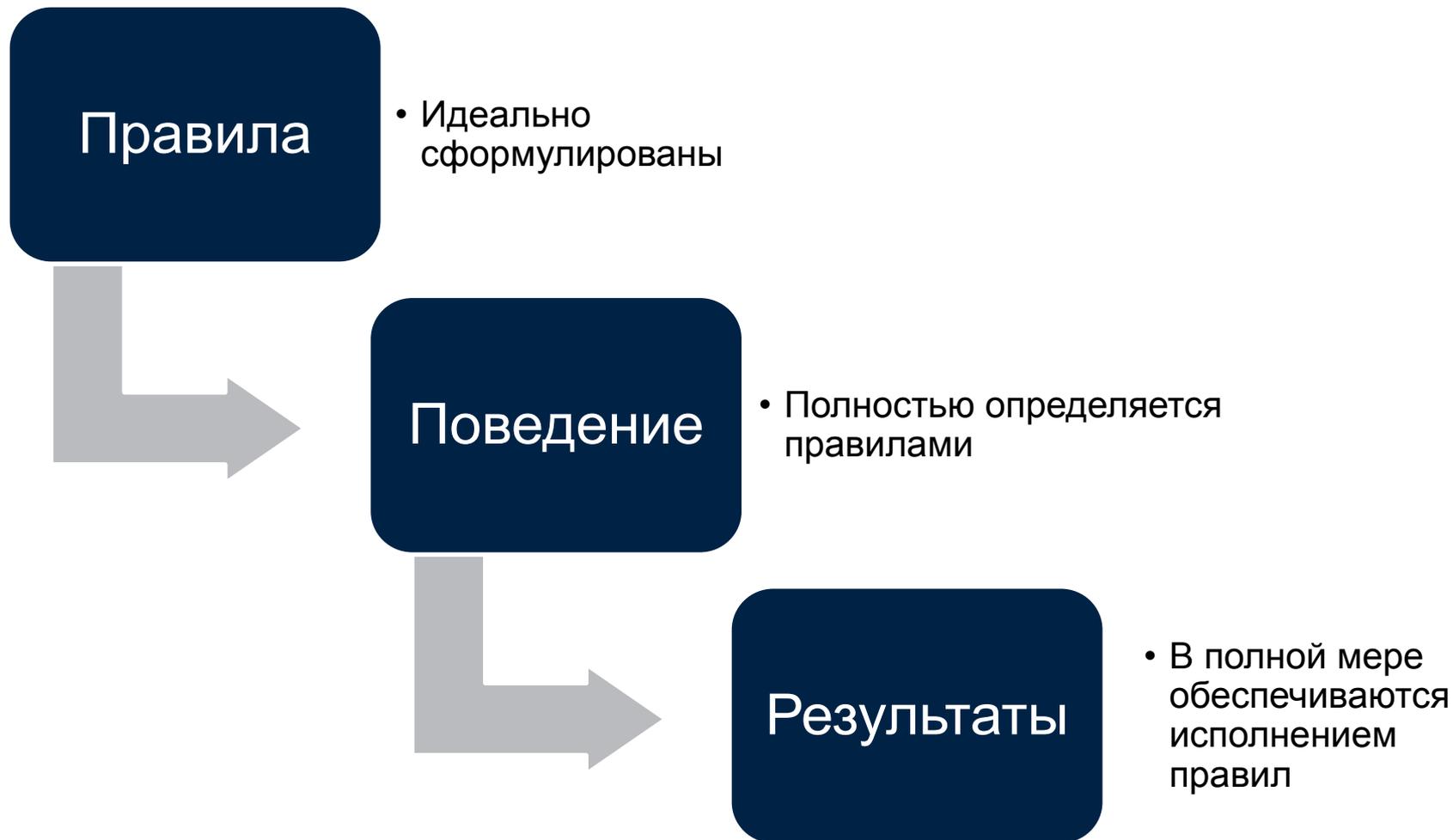
***Что мы увидим, если взглянем на эти представления сквозь призму опыта?***

# **Комплексная взаимосвязь правил и результатов**

# В чем смысл регулирования? Как повысить результаты?

- В широком смысле правовое регулирование преследует как *символические*, так и *практические* цели, которые зачастую пересекаются
- В целом, правовое регулирование направлено на обеспечение определенного положительного результата для общества (в части охраны здоровья, безопасности, формирования доверия к рынкам и пр.) = *практические, утилитарные цели* – ключ к оценке целесообразности правового регулирования
- Неспособность правового регулирования достичь поставленных целей может быть результатом некачественного планирования норм и/или применением «неподходящего» механизма их внедрения
- С практической/утилитарной точки зрения центральное место занимает вопрос *действенности* проверок в достижении целей правового регулирования
- Что здесь важно? «выявление множества случаев нарушений и вынесение мер наказания» или «обеспечение достижения **целей правового регулирования**» (здравоохранение, безопасность, доверие и пр.)?
  - *Традиционный подход: вот правила, соблюдение всех этих правил необходимо контролировать, а любые нарушения наказывать, так как цель – 100% исполнение*
  - *Подход, ориентированный на результат: правила – один из множества способов достижения прогресса в части охраны здоровья, безопасности и пр. Применять следует такой подход, который обеспечит достижение наилучших результатов*

# результатами может исказить реальную картину



# Более реалистичный взгляд на нормы и контроль...



# ...и более реалистичный взгляд на результаты!



Комплексные  
причины

Результаты

# Проверки производственной безопасности в Великобритании, Германии, Франции (1)

- Три сравнимые страны с очень схожим уровнем развития, общим уровнем безопасности, продолжительности жизни и пр.
- Гармонизованная статистика – высокая степень достоверности данных о производственных происшествиях со смертельным исходом
- Очень разнородные практики контрольно-надзорной деятельности:
  - В Великобритании проверки проводятся в среднем в 3-5 раз реже, чем в Германии и Франции
  - Во Франции активнее применяется система штрафования – ежегодно выдаются десятки тысяч штрафов
  - В Германии упор делается на обучение, но применяются и санкции (в меньшей степени, чем во Франции, но гораздо более широко, нежели в Великобритании)
  - В Великобритании создана хорошо структурированная и доступная система руководств в части исполнения требований; объекты для проверок определяются по результатам оценки рисков; правоприменение также основано на пропорциональности рисков; высокий уровень сотрудничества с бизнесом – санкции используются исключительно как «последний аргумент»

***Каковы же результаты?***

# Показатели производственной безопасности в Великобритании, Германии, Франции (2)

Происшествия со смертельным исходом на 100 тыс. работников	1998-2007 гг.	2008-2013 гг.	1998-2013 гг.
Великобритания	1.4	0.62	1.11
Германия	2.1	0.87	1.66
Франция	2.97	2.62	2.79
Евросоюз 15	2.4	1.5	2.04
Евросоюз 27/28	2.6	1.63	2.26

Представленные данные отражают только происшествия *на объектах* и не включают в себя смертельные случаи на транспорте, произошедшие при исполнении лицами своих профессиональных обязанностей

# ...НО ЭТО НЕ ОЗНАЧАЕТ, ЧТО ВСЕ ТАК ПРОСТО – «ЧЕМ МЕНЬШЕ, ТЕМ ЛУЧШЕ»...

- При анализе происшествий, произошедших не только на стационарных объектах, но и на транспорте при осуществлении профессиональной деятельности, Великобритания – одна из стран - лидеров по этому показателю, хотя разница с Германией и другими странами – гораздо более незначительная (результаты Франции по-прежнему очень низки)
- Это означает, что в относительных показателях Великобритания хуже других справляется с решением проблемы смертей на транспорте при осуществлении трудовой деятельности
- Комитет по вопросам здравоохранения и безопасности (орган Великобритании, отвечающий за производственную безопасность) *не несет* ответственности за вопросы использования транспорта в рабочих целях, и, соответственно, превентивные меры не распространяются на сферу транспорта
- Это означает не только то, что не работает подход «чем больше контрольных мер, тем больше наказаний» (Германия, Франция), но и то, что система производственной безопасности (англ. *Health, Safety, Environment - HSE*) выполняет полезную и важную функцию, которая *не ведет* к увеличению количества контрольно-надзорных мероприятий или наказаний

**Какие же факторы могут играть наиболее значимую роль в изменении ситуации в лучшую сторону?**

# Факторы, обеспечивающие исполнение требований



# Подход, основанный на оценке рисков

# Задача: зачем в правовом регулировании применять оценку рисков?

---

- Регулирование
  - Эффективное
- Подотчетное
- Прозрачное
- Действенное

# Обзор: что такое – правовое регулирование, основанное на оценке рисков?

1. **Основополагающий принцип: эффективно контролировать всё невозможно** – к тому же это экономически нецелесообразно и не рационально с точки зрения использования средств госбюджета
2. С учетом того, что «всё» контролировать невозможно, при отсутствии организующего принципа в любом случае появится избирательность, но основанная на произвольном, «случайном» выборе
3. Необходимо ввести некий организующий принцип, который подходил бы для всех сфер регулирования

Какова вероятность того, что произойдет что-то плохое?

Каковы потенциальные негативные последствия такого происшествия?

Сочетание = РИСК