


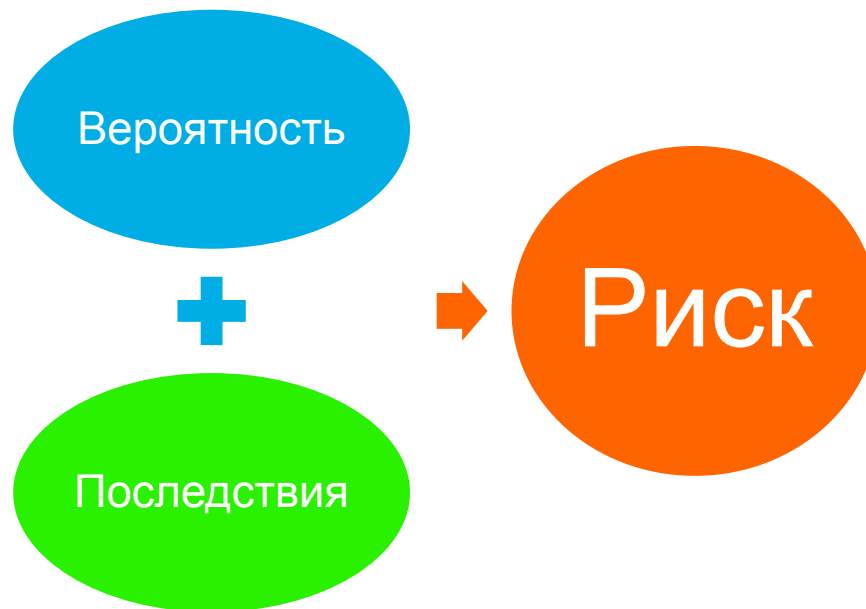
Сессия «Госконтроль 2.0: образ будущего»



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

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

Правовое регулирование, основанное на оценке рисков, НА РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЯХ

Оценка стратегических рисков

- Определение рисков, которые следует регулировать, и инструментов регулирования

Оценка операционных рисков

- Определение объектов проверок по результатам оценки рисков

Проверка, основанная на оценке рисков

- Подтверждение исполнения норм посредством применения подхода, основанного на оценке рисков

Правоприменение с учетом пропорциональности рисков

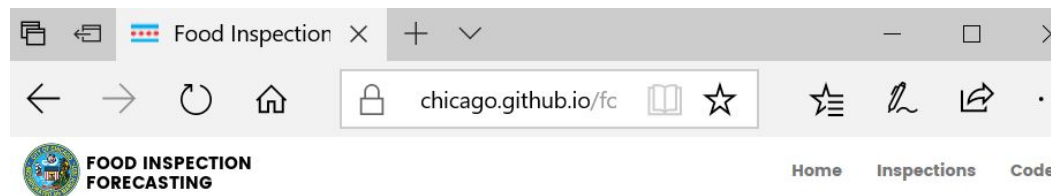
- Принятие решения о мерах наказания/санкциях на основании оценки фактических/потенциальных рисков

Чикаго / Использование больших массивов данных для проверки безопасности пищевой продукции

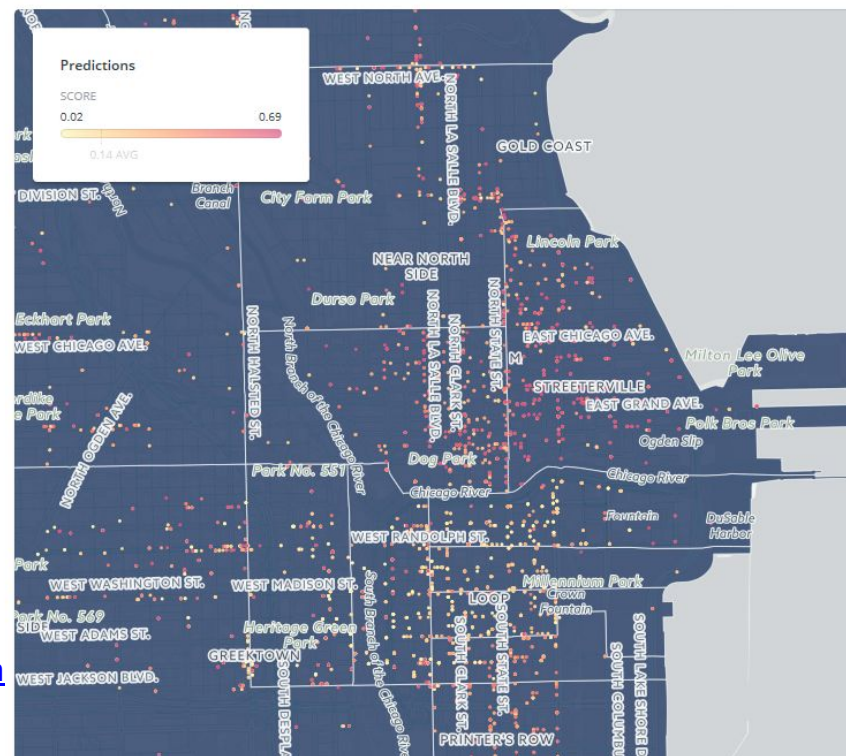
В Чикаго (США) действует более 15 тыс. объектов общепита, подконтрольных в части надзора городскому отделению министерства здравоохранения. КНД в отношении этих учреждений занимаются три десятка инспекторов, что означает, что на каждого приходится порядка 470 субъектов.

Алгоритм, разработанный властями Чикаго, способен рассчитывать склонность того или иного ресторана к возможному нарушению критических требований. Эта склонность, которая варьируется от 0 до 1 и представляет собой «вероятность» допущения такими субъектами критических нарушений, затем используется при приоритизации проверок. На карте отмечены рестораны, окрашенные согласно рассчитанной вероятности нарушения требований, по состоянию на август 2014 г.

Исходный код доступен по ссылке:
<https://github.com/Chicago/food-inspections-evaluation>



Food Inspection Predictions: August 2014



Опубликование информации о рисках Агентство по стандартизации продуктов питания Великобритании

Гигиенические рейтинги:
<http://ratings.food.gov.uk>

The screenshot shows the Food Standards Agency website interface. At the top, there is a navigation bar with the agency's logo and links for 'Home', 'News & updates', 'Policy & advice', 'Business & industry', 'Enforcement & regulation', 'Science & research', and 'About Us'. Below this is a search bar for 'Food hygiene ratings' and a 'Cymraeg' button. The main content area is divided into a search sidebar and search results. The search sidebar includes options to search all data, by local authority area, or by frequently asked questions. The search results table lists two businesses:

Name	Rating	Last inspection
1 Food 6 New Street Worthing West Sussex BN11 3BT	5 VERY GOOD	30 September 2014
2 Food 119 Windsor Street LIVERPOOL Merseyside L8 8FF	4 GOOD	24 February 2014

Below the search results is a map titled 'Food Safety UK' showing a street map of Croydon. A callout box on the map indicates 'Two Doves - Rating:3'. The map includes various street names like Croydon Road, Oakley Road, and Cross Road. A legend on the right side of the map explains the color coding for food safety ratings:

- Green is good (4=Good, 5=Very Good)
- Blue is Average(3)
- Red means Improvement is Necessary (0= Urgent, 1= Major, 2= Some)

Data is updated daily.

Повышение «потенциала соблюдения норм»: реалистичные правила, четкие руководства по их соблюдению

- Если правилам невозможно следовать, это приведет лишь к (а) снижению хозяйственной активности, (b) злоупотреблениям властью, (c) коррупции...
- Поэтому эффективная система проверок требует таких правил (обязательных требований), которые сами по себе являлись бы реалистичными и пропорциональными, а также число и уровень детализации которых были бы не слишком велики (в противном случае такими правилами невозможно эффективно управлять)
- Кроме того, субъекты хозяйственной деятельности должны *понимать* нормы и знать особенности их применения. Если нормы слишком детализированы и «объективны», им будет не хватать гибкости для адаптации к различным обстоятельствам, новым технологиям и пр.
- Решение? Простые, понятные и надежные руководства по соблюдению норм. Руководства, которые официально издавались бы контролирующими органами => уверенность в среде хозяйствующих субъектов
- Примером может служить система норм в части безопасности продовольственной продукции, введенная Агентством по продовольственным стандартам Великобритании (англ. *Safer Food, Better Business*)

«Safer Food, Better Business» / «Безопаснее еда – эффективнее бизнес» – пример системы простых и понятных норм

Требование безопасности	Обоснование	Способ исполнения
<p>Всякий раз перед началом приготовления пищи персонал обязан мыть руки (См. методику «Оперативная чистка и мытье» в разделе «Чистка»).</p>	<p>Мытье рук – один из лучших способов предотвращения распространения вредоносных бактерий.</p>	<p>Весь ли персонал прошел инструктаж о необходимости мытья рук перед началом приготовления пищи? Да Нет</p>
<p>Весь персонал должен носить чистую одежду при обращении с продуктами питания. Лучше всего, если персонал будет переодеваться в чистую рабочую одежду перед началом работы и не будет выходить в этой одежде за пределы зон приготовления пищи.</p>	<p>С одеждой в зоны приготовления пищи могут попасть грязь и бактерии. Ношение чистой одежды поможет предотвратить загрязнение.</p>	<p>Носит ли Ваш персонал чистую одежду? Да Нет Переодевается ли Ваш персонал в специальную одежду перед началом работы? Да Нет В ячейке ниже опишите рабочую одежду Вашего персонала:</p>
<p>В идеале рабочая одежда должна иметь длинные рукава и быть светлого цвета (чтобы в случае попадания грязи немедленно ее выявить) без внешних карманов.</p>	<p>Это позволит предотвратить контакт пищи с кожей и попадание в пищу волос, волокон и содержимого карманов (в котором могут присутствовать бактерии).</p>	<div data-bbox="1516 978 2204 1342" style="border: 1px solid black; height: 255px; width: 270px;"></div>

Повышение эффективности мер сдерживания: подход, основанный на оценке рисков

- Определенное количество хозяйствующих субъектов в отношении определенных правил (% варьируется, но опыт указывает на то, что такие случаи менее распространены, чем добровольное соблюдение) исполняют обязательные требования, исходя из «рациональных соображений» –
 - *Какова вероятность того, что нас «поймают» по сравнению с выгодой от несоблюдения правил*
- Вероятность поимки имеет бóльший вес при принятии решения о соблюдении правил по сравнению с уровнем возможного наказания
- Как повысить эффективность сдерживания, не создавая дополнительных обременений?
 - *Определение объектов, исходя из оценки рисков*
 - *Введение санкций с учетом пропорциональности рисков и при оперативном реагировании на встречное движение со стороны нарушителя*

Социальный конформизм: информационно-образовательные кампании

- Очень мощный фактор: что делают и думают другие члены моей группы, семьи и пр.? Люди склонны следовать принятым социальным нормам, уступать перед давлением
- Информация: очень часто людям неизвестно, на что направлены обязательные требования, зачем их вводят, каковы «хорошие практики» в той или иной области [пример: высок уровень «необразованности» в части безопасности продуктов питания, пожарной безопасности и пр.]
- Образование: проведение целевых образовательных программ для детей школьного возраста и подростков, стараясь донести до них не только сами «правила», но и «зачем они нужны и что призваны обеспечить»
- *Пример: образовательная кампания в части соблюдения налогового законодательства в Швеции в конце 1990-х -- начале 2000-х годов: высокие результаты в повышении легитимности соответствующих органов и добровольного соблюдения правил*

Процессуальная справедливость: повышение легитимности и добровольного соблюдения норм

Процессуальная справедливость = юридические и физические лица считают, что отношение властей к ним – справедливое и уважительное, а это, в свою очередь, ведет к повышению легитимности власти и содействует добровольному соблюдению правовых норм

Ключевые элементы – инспекторы/контрольные органы должны:

- Давать возможность проверяемым «изложить свою точку зрения» и должны их выслушать
- Принимать решения в результате понятного и прозрачного процесса, основанного на применении таких же понятных и прозрачных принципов и критериев
- Рассматриваться как полностью независимые, справедливые и не имеющие какой-либо личной заинтересованности в том или ином решении
- Разъяснять принимаемые решения и дальнейшие шаги

Также очень важно: санкции не должны являться автоматическим следствием такого процесса. Решения должны зависеть от характера поведения субъектов и особенностей конкретной ситуации.

Содействие исполнению норм – пирамида правоприменения



Источник: Ayres and Braithwaite, *Responsive Regulation*, 1992

Совершенствование подходов, институтов и практик

- Политика/подходы:
 - Проведение проверок и правоприменение на основании конкретных фактов и измеримых показателей
 - Избирательность – применение инструмента санкций/проверок только в случае необходимости
 - Санкции, пропорциональные результату оценки рисков
 - Подход, основанный на «гибком регулировании»
- Институты:
 - Долгосрочная стратегия и стабильный институциональный механизм ее совершенствования
 - Объединение/координация контрольно-надзорных функций
 - Прозрачность системы управления + кадровой политики, направленной на обеспечение высокого профессионального уровня и результатов
- Инструменты:
 - Информационная интеграция, использование информационно-телекоммуникационных технологий для концентрации внимания на рисках, координация
 - Понятный и справедливый процесс и правила
 - Содействие соблюдению правовых норм за счет использования соответствующих инструментарию, контрольных списков («чек-листов») и пр.
 - Профессионализм, обучение инспекторов

Проверки: применение лучших практик и подходов

- Проверки нужны не всегда – многие нормы соблюдаются на добровольной основе
- Проверки также могут быть контрпродуктивными – обременительными и снижающими стремление к добровольному соблюдению норм
- Проверки, основанные на тщательном отборе целевых объектов, на принципах справедливости и прозрачности, на оценке рисков, могут быть полезными и эффективными
- Проверки наиболее эффективны, когда применяются вместе с другими инструментами обеспечения соответствия и управления рисками – а не единственного, в сочетании с образовательными, информационными программами, соответствующими руководствами и пр.