

## Международный опыт повышения эффективности системы контроля *Материал подготовлен в рамках проекта Международной финансовой корпорации (IFC) «Улучшение деловой среды в Беларуси»*

### **Почему правительства многих стран реформируют систему организации инспекционной деятельности?**

За последние 20 лет правительства многих стран внесли реформу контрольной деятельности в свою повестку, и также многие смогли успешно ее реализовать. Причины, побудившие приступить к ее реформированию, были в каждой стране свои. Однако, цель этих реформ, как и цель любой реформы в сфере государственного управления, была одна и та же - повысить эффективность существующей системы, в данном случае, системы контроля со стороны правительства за деятельностью субъектов хозяйствования с целью обеспечения интересов общества и государства. j  
Обобщая опыт этих стран можно сказать, что эффективность системы контроля определяется ее способностью обеспечить выполнение четырех требований:

1. Максимально стимулировать исполнительность субъектов хозяйствования по отношению к требованиям правительства, регулирующим данный вид хозяйственной деятельности;
2. Минимизировать неопределенность для субъектов хозяйствования, которая вытекает из недостаточной информированности о существующих требованиях, а также трудностей в доступе к информации;
3. Минимизировать коррупцию среди инспекторов;
4. Минимизировать временные и человеческие затраты проверяющих органов на осуществление инспекционной деятельности, а также минимизировать административную нагрузку от проверок на субъекты хозяйствования, особенно предприятия малого и среднего бизнеса<sup>1</sup>.

Как правило, реформа системы организации контроля инициировалась правительством как инструмент снижения административной нагрузки на субъекты хозяйствования. Результаты многочисленных исследований показывают, что одним из факторов замедления экономического роста и снижения деловой активности является административная нагрузка на бизнес в виде норм государственного регулирования экономических и производственных процессов. Одним из основных элементов такого регулирования является система организации контроля, которая может существенно увеличивать нагрузку на бизнес, отвлекая ресурсы предприятий от их непосредственной деятельности и делая их менее конкурентноспособным. Некоторые реформы были инициированы после чрезвычайных ситуаций, приведших к человеческим жертвам (Голландия 2000-2001гг.).

---

<sup>1</sup> Исследования, проводимые Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), показывают, что административное бремя в результате инспекционной деятельности на предприятия, на которых работает менее 20 человек, в пять раз выше, чем на предприятия, на которых задействовано более 50 работников {From Red Tape To Smart Tape, OECD, 2003}.

Понимая, что контроль за деятельностью субъектов хозяйствования со стороны органов правительства осуществляется с целью предотвращения возможных рисков для жизни и здоровья людей, охраны окружающей среды и защиты экономических интересов государства, главный интерес правительств состоял в том, чтобы сделать инспекционную деятельность необременительным, но эффективным инструментом профилактики рисков.

Начиная с середины 1980-х годов целесообразность практики осуществления сплошных проверок, когда предприятия проверялись независимо от степени риска их вида деятельности, подверглась пересмотру. Данный подход не гарантировал эффективное предотвращение возможных рисков, и, в то же время, являлся слишком трудоемким. Опыт Голландии, где в 1980-е произошла крупная производственная авария, показывает, что тотальные проверки снижают качество проводимых инспекций и увеличивают вероятность возникновения крупных аварий.

Акценты в организации контрольной деятельности стали смещаться в сторону анализа существующих рисков по отдельным отраслям и видам деятельности, а также проведения информационной работы с субъектами хозяйствования. Информационная работа включала информирование о существующих требованиях, возможных последствиях для общества, если эти требования не будут выполняться, а также о том *что и как* нужно сделать для соблюдения требований.

Эффект от реализации реформ выразился в более оптимальном распределении ресурсов правительственных организаций, снижении административного бремени на субъектов хозяйствования при отсутствии роста опасных ситуаций (и даже их снижении).

---

#### **Некоторые страны, реформировавшие систему инспекционной деятельности**

- **Армения** - 2000 год
  - **Канада** - 1985 год
  - **Латвия** - 1999-2003 года
  - **Хорватия** - 1999 год
  - **Мексика** - 1990-е годы
  - **Польша** - 2004 год
  - **Румыния** - 2003 год
  - **Российская Федерация** - 2001 год
  - **Узбекистан, Киргизстан** - 2004-2005 г.
-

## От тотальных проверок к «интеллектуальной» системе контроля

Стратегии, применяемые разными странами в реализации реформ системы контроля за деятельностью субъектов хозяйствования, в том или ином виде включали следующие общие элементы:

- Упрощение процедур проведения инспекций. Данный элемент включал, как работу по совершенствованию законодательной базы для проведения инспекций, так и практическую реализацию принципа упрощения (например, внедрение контрольных списков, которые описывали вопросы, подлежащие проверке, и тем самым давали возможность субъектам хозяйствования устранить нарушения задолго до прихода инспектора)
- Детальное описание процедур и практики проведения инспекций. Этот элемент включал принятие инструкций правительством, представляющих информацию о правах и обязанностях как инспекторов, так и проверяемых, а также информацию о полномочиях инспекторов.
- Обучение инспекторов и более активное распространение информации о существующих требованиях и способах их соблюдения. Самым трудным во многих странах было изменить отношение сотрудников контрольных органов к субъектам хозяйствования от принципа «контролер-нарушитель» к принципу «консультант - клиент». Такой подход существенно увеличивает исполнительность субъектов хозяйствования и обходится инспекциям значительно дешевле.
- Стратегическое планирование. Этот элемент позволяет более разумно распределять ресурсы и добиваться целей контроля, используя меньше ресурсов.
- Внедрение принципа управления рисками, который позволяет принимать информированные решения относительно необходимости проверки отдельных субъектов хозяйствования в зависимости от степени риска возникновения потенциально опасных для населения ситуаций на этих предприятиях.
- Реорганизация департаментов правительственных органов, и даже
- Приватизация инспекций или их отдельных элементов

Один из ключевых факторов повышения эффективности системы государственного контроля — применение принципа управления рисками. Суть этого принципа заключается в отнесении субъектов хозяйствования к различным группам риска, в зависимости от потенциальной опасности для жизни и здоровья людей их видов деятельности. При формировании групп по степени риска должны учитываться как данные о теоретической возможности возникновения опасных ситуаций на подобном производстве, так и статистическая информация о возникновении подобных ситуаций, позволяющая сделать вывод о вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций на данном производстве. Так, например, в Швеции в пожарной службе муниципалитета Аттунда, проанализировав статистические данные о пожарах, выяснили что почти 90% всех пожаров возникают на дорогах и около 10% в частных домах. На предприятиях фактически случается менее одного процента всех пожаров и поэтому, для

обеспечения пожарной безопасности, нет необходимости уделять много внимания субъектам хозяйствования.

При анализе данных для отнесения предприятия к определенной группе риска должна также учитываться информация о наличии на данном предприятии действующей системы управления качеством и иных инструментов обеспечения норм безопасности производства и выпускаемой продукции. Особое значение имеют также данные о фактах нарушений на данном предприятии в прошлом.

Анализ всех данных, имеющих влияние как на степень опасности субъекта хозяйствования, так и на степень доверия к нему, позволяют принять решения о том, насколько часто данный субъект хозяйствования должен подвергаться инспекциям со стороны различных контрольных органов.

*Принцип управления рисками базируется на следующих элементах:*

- 1. Анализ и оценка рисков на основе объективных технических данных*
- 2. Управление рисками:*
  - *Разделение предприятий по группам в соответствии с потенциальной угрозой их деятельности*
  - *Определение частоты проверок, необходимое для каждой группы*
  - *Применение мер устранения рисков*
- 3. Сбор информации о возникновении угроз и использование ее при планировании проверок в будущем*

В качестве примера реформы системы организации контрольной деятельности можно рассмотреть пример Латвии. Подходы к реформе в этой стране, в целом, отражают достаточно полно те меры, которые применялись в ряде других стран.

### **Латвия**

Программа улучшения работы инспекций была осуществлена в Латвии с 1999 по 2003 год.

#### *Проблема.*

В 1998 году Консультативная служба по иностранным инвестициям группы Всемирного банка определила существенные проблемы в работе 22 инспекций Латвии. Вся система организации контрольной деятельности была признана как препятствие для развития благоприятного делового климата в стране. В частности, проблемы в контрольной деятельности включали:

- Предвзятое отношение со стороны инспекторов и выманивание ими взяток

- Отсутствие прозрачного механизма обжалования действий инспекторов
- Недостаток координации между контрольными органами в организации проверок на предприятиях
- Отсутствие требования фиксировать результаты проверок в письменном виде
- Отсутствие доступа общественности и субъектов хозяйствования к информации о полномочиях инспекторов, а также правам и обязанностям инспекторов и проверяемых

*Решение.*

План действий, принятый Кабинетом министров Латвии в 1999 году, поручил работу по разработке законодательства и реализации реформ в области осуществления контрольной деятельности Секретариату по реформе государственного управления. Данный орган совместно с экспертами Всемирного банка разработал многосторонний подход к реформе контрольной деятельности. Подход охватывал следующие области: реформа законодательства, регулирующего контрольную деятельность; обучение инспекторов; проверку эффективности предлагаемых мер через реализацию пилотных проектов; улучшение взаимодействия как между контрольными органами, так и между контрольными органами и частным сектором, изменение отношения инспекторов к субъектам хозяйствования. Основным принципом реформы был уход от практики наказания за нарушения в сторону обеспечения исполнения требований в отношении безопасности и здоровья людей.

В частности, предусматривались следующие меры:

- Принятие инструкции правительства для контрольных органов о правах и обязанностях инспекторов и инспектируемых субъектов хозяйствования
- Широкое информирование субъектов хозяйствования о требованиях и процедурах инспекционной деятельности
- Ежегодные совместные совещания инспекторов с теми, кого они проверяют
- Требование оформлять письменно результаты каждой проверки
- Создание Координационного совета по контрольной деятельности
- Внедрение практики подготовки обязательных ежегодных отчетов о деятельности инспекций, доступ к которым открыт для общественности
- Обучение инспекторов

*Результат.*

Основные мероприятия в рамках реформы были реализованы в период с 2000 до конца 2001 года. В конце 2001 года было проведено исследование, которое свидетельствует о том, что большинство субъектов хозяйствования больше не воспринимают проверки в качестве серьезного препятствия для бизнеса.

Нагрузка на субъекты хозяйствования от частого проведения проверок трудовой, санитарной, строительной инспекциями и муниципальной полицией в 2003 г. существенно сократилась. Также значительно сократилось время (часов), в среднем затрачиваемое на одну проверку в 2001 и 2003 гг.

В то же время количество несчастных случаев осталось без изменений или снизилось при использовании меньшего количества ресурсов (диаграмма 2).

Таким образом, стратегия переориентации инспекций от наказания в сторону предотвращения доказала свою эффективность.

### **Факторы успеха реформ системы организации контроля**

Анализ эффективности проведенных реформ позволяет извлечь уроки того, что делает реформы организации контрольной деятельности успешными и приводит правительства к ожидаемым результатам. Если кратко обобщить международный опыт в области реформирования контрольной деятельности, то можно отметить следующие факторы успеха:

1. Реформы систем организации контроля достигают наибольшего успеха в тех случаях, когда они являются частью более широких регуляторных реформ в стране, чем когда предпринимаются попытки реорганизовать работу отдельных инспекций. Частичные реформы могут использоваться для достижения краткосрочных целей, и в то же время они очень уязвимы с точки зрения доведения до конца (например когда происходят изменения в руководстве ведомства).
2. Ключевым фактором успеха является поддержка высшего руководства страны. Отдельным министерствам не хватает власти над другими министерствами и в то же время отдельные министерства, как правило, не заинтересованы в том, чтобы менять что-либо в своей работе.
3. Успех чаще приходит там, где правительство жестко формулирует цели контрольной деятельности, но гибко подходит к средствам их достижения. Например, в Канаде в начале 1980-х годов многие правительственные агентства обосновывали свои требования их соответствием неким законам, которые часто сами имели неясные или некорректные формулировки. В ходе проводимой регуляторной реформы правительство Канады потребовало, чтобы все министерства и ведомства опубликовали цели проводимой ими инспекционной деятельности. В результате было принято решение объединить несколько ведомств, осуществляющих контроль за качеством продуктов питания, что привело к ликвидации дублирования и снижению количества проверок, а также внесло больше ясности в требования, предъявляемые к качеству продуктов питания.
4. Стратегия контроля должна основываться на принципе управления рисками, что означает, что больше внимания должно уделять тем предприятиям, деятельность которых может представлять больший риск возникновения ситуаций, опасных для жизни или здоровья людей. Принцип управления рисками был успешно внедрен в систему организации контрольной деятельности в Голландии и Мексике.
5. Обучение инспекторов с тем, чтобы они выполняли роль консультантов, нежели надзирателей. Как показывает опыт Латвии, «ориентация на клиента», которыми являются субъекты хозяйствования, приводит к более высокой исполнительности существующих требований со стороны субъектов хозяйствования.
6. Мониторинг эффекта от реформ. Необходимо постоянно следить за статистикой возникновения потенциально опасных ситуаций, а также проводить оценку эффекта от реформ для ее коррекции если это необходимо.