

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

# Управление рисками в системах нормативного регулирования



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

**Европейская экономическая комиссия  
Организации Объединенных Наций**

# Управление рисками в системах нормативного регулирования



**Организация Объединенных Наций**

**Нью Йорк и Женева, 2014 г.**

## Примечание

---

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящей публикации не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их властей, или относительно делимитации их границ.

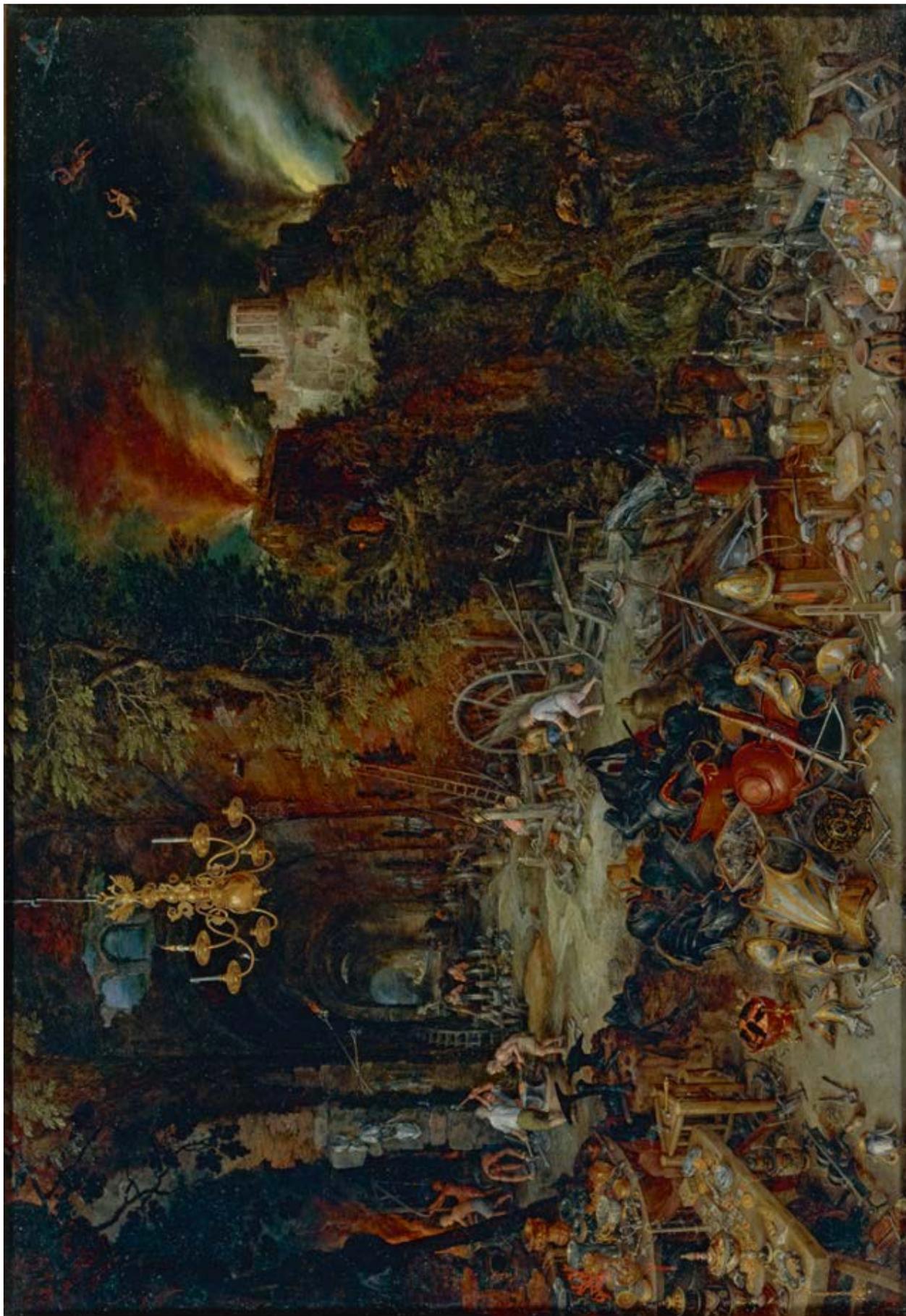
Настоящая публикация официально не редактировалась.

## Благодарность

Данная публикация подготовлена Лоренцой Ячия и Валентином Никоновым по результатам работы, проведенной Рабочей группой ЕЭК ООН по политике в области стандартизации и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования. Авторы выражают благодарность членам Группы экспертов по управлению рисками в системах нормативного регулирования и прочим экспертам, участвовавшим в дискуссиях Рабочей группы по вопросам управления рисками, начиная с 2009 года. Авторы также выражают признательность за полученные комментарии Вирджинии Крам-Мартос, директору Отдела Экономического сотрудничества, Торговли, и Землепользования, ЕЭК ООН. Публикация отредактирована Эрикой Мельцер.

Мнения, представленные в данной публикации, принадлежат ее авторам и могут не совпадать с мнениями членов Группы экспертов по управлению рисками в системах нормативного регулирования, ЕЭК ООН или ее стран-участниц.

В заключение, авторы выражают благодарность Амброзианской пинакотеке, Милан, за предоставленное разрешение на использование защищенной авторским правом фотографии на обложке и на следующей странице. На фотографии изображена известная картина Яна Брейгеля «Аллегория огня». Она была выбрана, чтобы продемонстрировать двойную суть рисков: огонь может уничтожать, огонь может создавать. В правой части полотна доминирует дикое пламя, обращающее здание в пепел, а слева – огонь как энергия, на протяжении тысячелетий используемая человеком для создания объектов ежедневного применения. Любой риск, при хорошем управлении, – возможность.



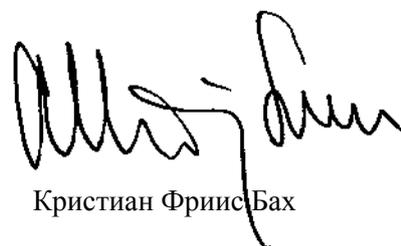


## Предисловие

Одним из самых тревожных и парадоксальных последствий глобализации стало ее влияние на риски: несмотря на то, что глобализация имеет значительный потенциал для смягчения воздействия и уменьшения вероятности возникновения некоторых рисков – локальных и глобальных, природных и техногенных, – она способствовала распространению и усилению воздействия других рисков. Усложнение и переплетение глобальных цепочек поставок, охватывающих континенты и океаны, имело множество положительных последствий, но также, непосредственно или косвенно, привело к возникновению ряда событий, повлекших гибель людей, ухудшение состояния окружающей среды и экономические трудности.

Ко всеобщей выгоде, глобализация также стимулировала значительный научный и технологический прогресс, результатом которого стало увеличение благосостояния общества. Подобное развитие, разумеется, влечет за собой собственные риски, но оно также предоставило человечеству возможность лучше защититься от их угроз. В то же время, освоение данного потенциала невозможно обеспечить только путем регулирования и контроля над деятельностью отдельной компании, страны или региона. Выработка международных стандартов, мер регулятивного реагирования и согласованных действий на международном, региональном, национальном и локальном уровнях является наилучшим и, возможно, единственным средством воздействия на риск, имеющий потенциально глобальные последствия. Данная задача требует срочного решения, так как количество рисков в глобальном масштабе увеличивается.

Публикуя данный материал, Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций с удовольствием присоединяется к глобальным усилиям по снижению рисков и смягчению их потенциально разрушительных последствий в тех случаях, когда регулирование может играть решающую роль. Несмотря на то, что уже много работ написано о связи между нормативным регулированием и управлением рисками, мы считаем, что в данной публикации впервые определяется потенциальная возможность управления нормативными рисками в эффективной координации обеих сфер путем трансформации концепций управления рисками в меры регулирования. Управление рисками, по мнению авторов, должно стать центральным процессом, лежащим в основе любой деятельности по регулированию; в этот процесс необходимо вовлекать все заинтересованные стороны, а также представителей высокого уровня выработки политических решений, учитывая, что устойчивые системы нормативного регулирования должны базироваться на устойчивых процессах управления рисками. Таким образом, целью данной публикации является оказание содействия политикам, регуляторам, руководителям предприятий и прочим лицам, имеющим ключевые позиции в принятии более обоснованных решений о том, как управлять рисками, с которыми сталкиваются наши семьи, наше общество и наша планета.



Кристиан Фриис-Бах

Исполнительный Секретарь  
Европейской экономической комиссии  
Организации Объединенных Наций

Женева, июль 2014 г.

## Содержание

Благодарность .....	ii
Сокращения и аббревиатуры .....	viii
Резюме .....	x
1 Введение. Управление рисками и системы регулирования .....	1
2 Управление рисками .....	4
2.1 Введение .....	4
2.2 Что такое риск? .....	6
2.3 Что значит хорошее управление рисками? .....	9
2.4 Основные функции процесса управления рисками .....	12
2.4.1 Установление контекста .....	12
2.4.2 Идентификация риска .....	13
2.4.3 Анализ и оценка риска .....	17
2.4.4 Выбор и реализация стратегий обработки риска .....	19
2.4.5 Планирование действий в чрезвычайных ситуациях и кризисное управление .....	22
3 Управление рисками в системах регулирования. Базовая модель .....	25
3.1 Риски с точки зрения системы регулирования .....	25
3.2 Существующие аналитические основы управления рисками в регулировании и бизнесе .....	26
3.3 Ключевые принципы управления рисками в системах регулирования .....	27
3.4 Определение целей системы регулирования и критериев оценки риска .....	31
3.5 Управление активами (требование прослеживаемости) .....	34
3.6 Идентификация рисков в системах регулирования .....	38
3.7 Цели системы регулирования в оценке рисков .....	39
3.8 Существующие стратегии обработки риска .....	39
3.9 Реализация стратегий обработки риска .....	43
3.10 Кризисное управление в системах регулирования .....	43
3.11 Мониторинг и повторный анализ .....	46
3.12 Применение модели .....	46
4 Нормативное регулирование как инструмент смягчения риска .....	48
4.1 Что такое регламент? .....	49
4.2 Оценка согласованности комплекса регламентов .....	49
4.3 Типы регламентов, используемые для смягчения рисков .....	51
4.4 Структура процесса разработки регламента .....	52

5	Как регулирование осуществляется на практике? Пример.....	56
5.1	Исходные данные в системе нормативного регулирования .....	57
5.2	Различные этапы нормотворчества .....	60
5.3	Производство товара или оказание услуги.....	69
5.4	Дорыночный контроль: оценка соответствия .....	72
5.5	Размещение продукта на рынке и его потребление.....	79
5.6	Пострыночный контроль: надзор за рынком.....	80
5.7	Анализ на основе фактических величин.....	83
6	Управление рисками в РГ.6 ЕЭК ООН .....	85
6.1	Рекомендация ЕЭК ООН по управлению рисками в системах регулирования (Рекомендация R).....	87
6.2	Рекомендация ЕЭК ООН по кризисному управлению в рамках регулирования (Рекомендация P) .....	89
6.3	Группа экспертов по управлению рисками в системах регулирования (ГУР ЕЭК ООН).....	90
6.4	Планы на будущее .....	91
7	Оценка эффективности управления рисками в системах регулирования .....	92
7.1	Введение и цели .....	92
7.2	Назначение ответственного лица за реализацию проекта .....	93
7.3	Подготовка оценки.....	93
7.4	Оценка целей системы регулирования .....	94
7.5	Оценка управления активами .....	95
7.6	Оценка идентификации рисков .....	95
7.7	Оценка рисков.....	96
7.8	Оценка выбора стратегий обработки риска.....	97
7.9	Оценка реализации стратегий обработки риска.....	97
7.10	Оценка подготовленности к кризису .....	98
7.11	Оценка совершенствования процессов управления рисками .....	98
8	Заключение .....	100
Приложение		
	Список членов ГУР ЕЭК ООН (на момент публикации) .....	102
	Библиография .....	103

## Сокращения и аббревиатуры

АП	Анализ первопричины
АМР США	Агентство Соединенных Штатов по международному развитию
АРВ	Анализ регулирующего воздействия
БМР	Банк международных расчетов (BIS)
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВТО	Всемирная торговая организация
ВЭФ	Всемирный экономический форум
Группа «МАРС»	Группа экспертов по вопросам надзора за рынком РГ.6 ЕЭК ООН
ГУР ЕЭК ООН	Группа экспертов по управлению рисками в системах нормативного регулирования РГ.6 ЕЭК ООН
ЕК	Европейская комиссия
ЕС	Европейский союз
ЕМАРС	Проект «Усиления надзора за рынком с использованием передовой практики» (EMARS)
ЕОБП	Европейский орган по безопасности продовольствия (EFSA)
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ЗПС	Заявление поставщика о соответствии
ИЛАК	Международная организация по аккредитации лабораторий
ИСО	Международная организация по стандартизации
ИТ	Информационные технологии
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МАФ	Международный аккредитационный форум
МСУР	Международный совет по управлению рисками (IRGC)
МСЭ	Международный союз электросвязи
МТЦ	Международный торговый центр
МЭК	Международная электротехническая комиссия
МЭК Ex	Схема МЭК по сертификации электрооборудования для эксплуатации во взрывоопасных средах
МЭКСЭ	Система МЭК по испытаниям электрооборудования на соответствие стандартам безопасности

НПО	Неправительственная организация
ОНР	Орган по надзору за рынком
ОПНР	Общая процедура надзора за рынком (GMSP)
ООС	Органы по оценке соответствия
ОРС	Организация по разработке стандартов
ОЦР	Общие цели регулирования
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПАБ	Предварительный анализ безопасности
РГ	Рабочая группа
РГ.6 ЕЭК ООН	Рабочая группа ЕЭК ООН по политике в области стандартизации и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования
СВП	Соглашение о взаимном признании [сертификатов качества]
СМП	Соглашение о многостороннем признании [сертификатов качества]
СМАСРС	Объединенный Комитет для развивающихся стран по метрологии, аккредитации и стандартизации (DCMAS)
СУИБ	Система управления информационной безопасностью
СФС	Санитарные и фитосанитарные меры
ТБТ	Технические барьеры в торговле
УОТ	Управление охраны труда, США (OSHA)
СОСО	Комитет организаций-спонсоров Комиссии Тредвея
HAZOP	Исследование опасности и работоспособности
IPMA	Международная ассоциация управления проектами
PMI	Институт управления проектами
PROSAFE	Европейский форум по обеспечению безопасности продукции
REACH	Регистрация, оценка, выдача разрешений и ограничение производства химических веществ

## Резюме

Рабочая группа по политике в области стандартизации и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования ЕЭК ООН была создана в 1970 году как площадка, позволяющая вести диалог между регуляторами и лицами, определяющими политику. С тех пор Группа работает в ряде областей, включая техническое регулирование, стандартизацию, оценку соответствия, аккредитацию, метрологию, надзор за рынком и управление рисками. Она выносит рекомендации в области усовершенствования политики регулирования с целью охраны здоровья и безопасности работников и потребителей и сохранения естественной среды без создания излишних барьеров в торговле и инвестиционной деятельности.



С 2010 года Рабочая группа уделяет значительное внимание изучению взаимосвязи между управлением рисками и нормативным регулированием. Существует большое количество исследований данной взаимосвязи, в большинстве из которых описывается то, как инструменты управления рисками могут использоваться регуляторами, разрабатывающими множество регламентов в ответ на определенные риски. Настоящее исследование выходит за пределы означенной взаимосвязи, представляя основу для создания систем нормативного регулирования, в которых движущей силой являются процессы управления рисками.

Вне зависимости от того, на каком уровне осуществляется управление рисками и насколько бы сложными, техническими или теоретическими ни казались его методы и инструменты, его целью является содействие лицам, принимающим решения в выборе и реализации правильных действий, особенно в условиях неопределенности и ограниченности ресурсов.

Регулятор, устанавливающий требования нового регламента, политик, выбирающий сценарии будущего развития экономического сектора или компания, разрабатывающая свою стратегию продаж, – все они представляют собой примеры решений, требующих применения механизмов управления рисками.

Данная публикация является попыткой начать и способствовать осуществлению изменений в структуре систем нормативного регулирования и его основах. В ней представлены инструменты и модели, разработанные с целью решения проблем, с которыми сталкиваются различные субъекты в процессе реализации механизмов управления рисками в рамках систем нормативного регулирования. Здесь не охватываются все подобные проблемы, это было бы невозможно; напротив, внимание сосредоточено на тех аспектах, которые мы посчитали наиболее важными, в соответствии с исследованием потребностей системы управления рисками, проведенным Рабочей группой в 2010 году.

## Проблемы, изученные в данной публикации

Инструменты управления рисками широко используются в бизнесе и в развитии регламентов. Однако во многих случаях регуляторы, компании, подлежащие регулированию, и другие заинтересованные стороны регулирования **используют различные термины и обращаются к различным моделям**, говоря о рисках и управлении рисками.

Исторически сложилось так, что стандарты всегда являлись универсальной основой взаимопонимания в международных отношениях и отображением последних достижений в различных сферах деятельности. Поэтому в начале данной публикации дается общий обзор стандартов и концепций, связанных с системой управления рисками (**Глава 2 «Управление рисками»**). Здесь описываются понятия, термины и функции процесса управления рисками в соответствии с тем, как они представлены в последних стандартах ИСО по управлению рисками (включая ИСО 31000:2009). Для содействия практической реализации положений в главе даны рекомендации по тому, какой инструмент может быть использован для выполнения каждой функции (включая анализ возможных вариантов («what-if» – «что-если») для идентификации рисков, матрицу вероятности и последствий для определения приоритетности рисков, анализ уязвимости и применение диверсификации для обработки риска).

Создание системы регулирования на основе оценки рисков, являющееся достаточно новой тенденцией в практике регулирования, требует наличия устойчивого правового фундамента с системным описанием процесса управления рисками. Во многих случаях **противоречия в нормативных документах по управлению рисками** в различных отраслях и в пределах одного текста становятся причиной падения эффективности и возникновения ошибок, а также препятствуют развитию сотрудничества на основе управления рисками. В **Главе 3 «Управление рисками в системах регулирования»** описывается комплексная модель системы нормативного регулирования, каждая из ее функций, а также даны примеры из реальной жизни на основе процесса управления рисками. Данная модель может быть применена, в частности, в двух сферах – в процессе разработки нового законодательства и пересмотра существующих законов – для того, чтобы все наиболее важные функции управления рисками нашли свое согласованное и четкое отражение в законодательстве.

Модель, основанная на Рекомендации R ЕЭК ООН «Управление рисками в системах регулирования», включает наиболее важные этапы разработки мероприятий в области регулирования на основе оценки рисков: полную и своевременную идентификацию и оценку рисков, за которыми следует структурированный процесс управления рисками. В частности, в данной модели продвигается идея того, что идентификация рисков должна исходить из окончательно определенных и согласованных целей системы регулирования и процессов управления активами, которые устанавливаются при участии широкого круга заинтересованных сторон. В данной главе также дается описание того, как регуляторы могут разрабатывать и применять критерии для определения допустимого уровня риска, если они намеренно предпочитают не предпринимать мер по его смягчению, и предлагаются практические методы реализации стратегий принятия рисков.

Риски часто стимулируют регулирование. Тем не менее, регулирование не является единственным средством воздействия на риск. В данной публикации описываются механизмы выбора наилучшей из четырех основных стратегий воздействия на риск с целью недопущения **чрезмерной реакции на риски в системах регулирования**. Такими стратегиями являются допущение риска, избегание риска, передача риска и смягчение риска. В случаях, когда выбор делается в пользу нормативного регулирования, в данной главе предлагаются примеры и передовые методы его применения.

Ряд катастрофических событий показал, что в процессе регулирования заинтересованные стороны зачастую оказываются **неподготовленными к кризисам**. Главу завершает обзор лучшей практики, которую можно применить для повышения стабильности систем регулирования перед лицом кризиса. Он основан на Рекомендации Р ЕЭК ООН «Кризисное управление в рамках регулирования» и на стандартах управления рисками, связанными с дестабилизацией.

Важным основополагающим принципом регулирования на основе оценки рисков является соразмерность регламентов и рисков, на смягчение которых они нацелены. Помимо основной информации о регламентах и их типах, в **Главе 4 «Нормативное регулирование как инструмент смягчения риска»** вводится понятие комплекса регламентов и дается его описание с точки зрения субъекта экономической деятельности. Описываются случаи, когда регламенты являются независимыми, дополняющими или противоречащими друг другу, а также дается понимание того, как применить весь комплекс в оценке существующих регламентов. В данной главе представлена базовая модель нормативного производства, результатом которого является пропорциональное исполнение нормативных требований и осуществление эффективного дорыночного и пострыночного контроля. В данной модели описываются основные функции этого процесса (такие, как производство и предоставление услуг, оценка соответствия и надзор за рынком), необходимые исходные данные и результаты. Она может применяться для оценки процессов регулирования в рамках его различных систем.

В **Главе 5 «Как регулирование осуществляется на практике?»** детально описывается, как каждая функция нормативного производства может быть реализована на практике. На примере вымышленной ситуации приводится комплексный обзор практических аспектов регулирования как инструмента смягчения риска. В главе также есть примеры того, какие меры следует принимать при разработке регламента с целью смягчения рисков.

В **Главе 6 «Управление рисками в рамках РГ.6 ЕЭК ООН»** говорится о содействии в управлении рисками, оказываемом Рабочей группой по политике в области стандартизации и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования и ее Группой экспертов по управлению рисками в системах нормативного регулирования, политикам и регулирующим органам.

В **Главе 7 «Оценка эффективности управления рисками в системах регулирования»**, предлагается практическое пошаговое руководство по реализации базовых моделей, представленных в данной публикации. Любая реформа регулирования должна начинаться с оценки существующих процессов. В данной главе говорится о том, как получить объективные данные об уровне управления рисками в рамках системы регулирования и о том, как разработать план действий по применению лучшей практики и повышению эффективности управления рисками всей системы в целом.

#### **Для кого предназначена данная публикация**

В силу своей принципиальной важности, широкого охвата вопросов и потенциального воздействия системы управления рисками на все процессы данная публикация нацелена на широкую аудиторию, включая следующие заинтересованные стороны:

- **Лица, определяющие политический курс**, могут получить много полезной информации из обзора системы регулирования, в основе которой лежит процесс управления рисками. Они также узнают, как эффективно применять механизмы управления рисками в процессе принятия политических решений и, благодаря обзору моделей управления рисками, смогут принимать более обоснованные решения в отношении сфер, требующих создания систем регулирования на основе оценки рисков (главы 2 и 3);
- **Члены законодательных органов** могут использовать базовые модели для системного описания управления рисками в законодательных актах (Глава 3);
- **Специалисты регулирующих органов** узнают, как унифицировать терминологию по рискам для ее использования всеми заинтересованными сторонами системы регулирования, выработать единый процесс управления рисками для своей системы регулирования и внедрить передовые методы управления рисками в свою деятельность (главы 3 и 4);
- **Представители бизнеса** смогут использовать полученные знания для более активного участия в нормативном производстве и привлечения внимания других заинтересованных сторон к рискам, которые компании и прочие субъекты экономической деятельности не в силах устранить самостоятельно (главы 3 и 5);

- **Специалисты органов по стандартизации** смогут лучше понять свою роль в процессе регулирования посредством изучения моделей, описанных в данной публикации, чтобы сфокусировать свою деятельность на наиболее важных рисках в системах регулирования (главы 2 и 3);
- **Органы по оценке соответствия и надзору за рынком** получают выгоду в результате улучшения координации своей деятельности с другими заинтересованными сторонами системы регулирования.

Данная публикация будет особенно полезной, если ее положения будут применяться всеми заинтересованными сторонами в рамках одной системы регулирования. Таким образом, она сможет помочь решить большинство проблем, связанных с системой управления рисками, выделенных выше.



## 1 Введение. Управление рисками и системы регулирования

В январе 2010 года разрушительное землетрясение ударило по городу Порт-о-Пренс, столице Гаити, и до этого отличавшемуся своей уязвимостью. Это было самое беспощадное землетрясение в задокументированной истории, повлекшее за собой многочисленные жертвы. Однако по сейсмической классификации это событие было значительным, но не носило катастрофический характер. Последствия усугубило беспорядочное строительство на острове, отсутствие единого национального законодательства в области строительства и норм сейсмостойкого проектирования и в целом неспособность планирования развития с учетом риска стихийных бедствий.



В Чили, напротив, строительные нормы и правила на основе оценки рисков регулярно обновляются и реализуются с момента их принятия в 1931 году. В системе управления рисками стихийных бедствий непрерывно внедряются и применяются инновационные технологии, а в образовательных учреждениях регулярно проводятся обучающие семинары. Более высокая подготовленность к стихийным бедствиям, несомненно, стала одним из факторов, смягчивших последствия землетрясения, произошедшего в феврале 2010 года, сила которого была в 500 раз выше, чем у землетрясения в Порт-о-Пренс (Всемирный банк, 2011; Кауфман и Тессада, 2010).

Данный пример показывает, что эффективное управление рисками является отражением социально-экономического прогресса. История человечества это история создания новых технологий, включая специальные технологии для управления рисками, помогающие нам снижать и, в некоторых случаях, полностью контролировать риски, которые прежде могли бы иметь самые разрушительные последствия. Список примеров того, как люди смогли оградить себя от некоторых потенциальных опасностей, включает изобретение вакцинации, развитие системы страхования, строительство дамб, создание пожарных формирований и прогнозирование погоды. «Революционным явлением, разграничившим современность и прошлое, является возможность управлять рисками, – пишет Питер Бернштайн, – тот факт, что будущее не находится только во власти богов, и что мужчины и женщины не являются пассивными существами в природе» (Бернштайн, 1996).

Эффективное управление рисками не только помогает нам предотвращать катастрофы и обеспечивать свою безопасность. При качественном управлении рисками мы готовы к рискам, которые мы не смогли бы взять на себя в противном случае. Это те риски, которые в конечном итоге являются залогом нашего успеха. Например, на заре создания сети Интернет многие компании воспользовались моментом, приняв соответствующий риск, превзойдя в итоге своих менее решительных конкурентов. В данном контексте управление рисками не означает создания мира без рисков. Каждый вправе взять на себя хотя бы некоторые риски, с тем чтобы получить выгоду в случае, если сопряженное с риском событие не произойдет, или понести потери, если оно все-таки произойдет. Управление рисками осуществляется с целью избежать излишних, непредвиденных или предотвратимых потерь.

Люди и организации добровольно, и зачастую несознательно, реализуют ряд стратегий управления рисками. Но осуществление такого управления одним индивидом часто не является достаточным. В данной публикации подчеркивается, что в процесс управления рисками должны быть вовлечены самые высокие уровни выработки политических решений и ряд заинтересованных сторон. В условиях ускорения распространения рисков необходимо повышать эффективность процесса принятия решений. Эта необходимость также объясняется тем, что помогая людям оградить себя от ряда опасностей, прогресс человечества и изменение технологий сами несут в себе новые риски.

Технологический прогресс способствует повышению специализации и, в конечном итоге, организации производства и потребления в глобальном масштабе. Цепочки поставок усложняются и переплетаются, охватывая целые континенты и выходя за их пределы, и риски сегодня имеют более широкое географическое воздействие. До начала двадцатого века производство было в основном сосредоточено в пределах одной «семьи». Большинство товаров потребляло то сообщество, в котором они были произведены. Поэтому, например, последствия ботанических заболеваний редко выходили за пределы одного региона. В современном мире, напротив, такие последствия распространяются намного шире, что доказало массовое заражение кишечной палочкой в марте 2011 г. Аналогичным образом, экономический спад в одной стране ощущается более остро и имеет более широкие системные последствия для экономики, чем в прежние века. В самом деле, последние годы были насыщены событиями трансграничного и даже глобального масштаба, результатом которых стали многочисленные человеческие жертвы, урон для животного мира, экономические трудности и ухудшение состояния окружающей среды.

Разработка законов, административных мер и технических регламентов, рекомендательных стандартов и норм – всего, что направляет деятельность людей и компаний – является неотъемлемым компонентом решения проблем, возникающих в результате увеличения этой взаимозависимости. Например, запрет или ограничение использования опасных продуктов помогает сохранить безопасность жизни людей. Сочетание таких мер помогает обеспечить производство безопасных продуктов, стабилизировать организационные процессы и защитить потребителей от опасностей без создания препятствий экономическому развитию или международной торговле. Для этого необходимо создание устойчивых систем регулирования, движимых процессами управления рисками.

Целью данной публикации является предоставление аналитических выводов и рекомендаций всем заинтересованным сторонам, в особенности лицам, принимающим политические решения, возможности создания таких систем регулирования, в которых управление рисками было бы целесообразным, эффективным и прозрачным. Мы надеемся, что в результате прочтения данной публикации, у представителей регулирующих и законодательных органов появятся лучшие рычаги разработки и реализации проектов, нацеленных на изменение нормативного производства и продвижение эффективного управления рисками. Более того, мы надеемся, что данная публикация будет использована в разработке процесса структуризации сотрудничества между заинтересованными сторонами системы регулирования. Именно на основе такого сотрудничества станет возможным создание системы разработки новых и изменения уже существующих регламентов. В конечном итоге более совершенная стратегия управления рисками приведет к разработке более качественных регламентов и повысит эффективность деятельности организаций, вовлеченных в процесс их создания и исполнения.

Так как риски сегодня приобретают глобальные масштабы, повсеместно внедряется практика управления рисками, где все более важная роль отводится международным организациям, занимающимся обработкой глобальных рисков. Работа группы учреждений ООН и других гуманитарных организаций и институтов развития по непосредственному воздействию на риски уже доказала свою эффективность. Например, ООН удалось свести к нулю риск заболевания натуральной оспой, а ее программы быстрого реагирования значительно снижают риски для гражданского населения, пострадавшего от стихийных бедствий, спасая тем самым тысячи жизней. Вероятно, менее известной является роль Организации в непрямом воздействии на риски посредством разработки конвенций, регламентов и прочих руководящих правил, включая создание норм безопасности транспортных средств и дорожных указателей. Данная деятельность

приобретает большую важность в условиях глобального распространения рисков, таких, как экономическая стагнация, проблемы изменения климата и устойчивого развития.

Данная публикация фокусирует читательский интерес на важной роли Организации Объединенных Наций как регулирующего органа и советника по формированию политики для правительств различных стран. Она нацелена на широкий круг читателей, включая представителей неправительственных организаций (НПО), коммерческих структур и политических кругов, которые стремятся принимать более взвешенные решения в отношении рисков, стоящих перед нашим обществом.

## 2 Управление рисками

### 2.1 Введение

Управление рисками – это дисциплина, глубоко укоренившаяся в организационном менеджменте, в частности, в управлении коммерческим предприятием. Регламенты часто разрабатываются для предпринимателей, которые должны исполнять их посредством своих управленческих структур. В данной главе описываются различные типы рисков, с которыми сталкиваются компании, и основные инструменты, используемые для управления этими рисками. Таким образом, предоставляется базовая информация, необходимая для понимания остальных глав данной публикации, где рассматривается то, как эти концепции могут применяться к системам регулирования.



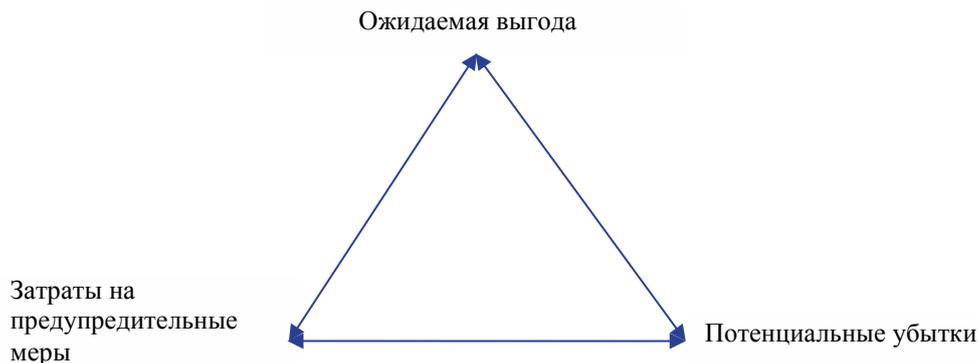
Система управления рисками предлагает инструменты построения структурированного видения будущего и решения проблемы связанной с этим неопределенности. Осуществление управления рисками в организации или регулирующем органе предоставляет их руководству возможность принятия рациональных решений на основе имеющейся информации, вне зависимости от того, насколько полной она является. Чтобы доказать обоснованность реализации системы управления рисками, мы обратимся к основополагающему принципу управления проектами, характеризующему взаимозависимость следующих параметров: бюджет проекта, качество конечного продукта и время на его реализацию.

Изменение одного из этих параметров в рамках одного проекта неизбежно приведет к изменению двух других. Если, к примеру, руководитель проекта сократит время его реализации, это приведет к увеличению затрат на проект или к ухудшению качества продукта, или и к тому, и к другому. Если руководитель проекта урежет его бюджет, это отразится на сроках реализации проекта или качестве конечного продукта. Наконец, при повышении требований в отношении конечного продукта потребуется больше времени или денег, или и того, и другого, для завершения проекта.

Общую концепцию управления рисками можно представить аналогичным образом, но в этом случае мы будем рассматривать взаимозависимость между следующими параметрами: выгода от деятельности, сопряженной с риском, затраты на предупредительные меры и потенциальное воздействие риска. Взаимозависимость этих параметров показана на Рисунке 2.1.

Ожидаемая выгода не обязательно должна быть выражена в денежном эквиваленте. Мы используем это выражение, чтобы оценить уровень достижения компанией или регулятором поставленных целей. Например, ожидаемой выгодой для компании может стать улучшение качества поддержки клиентов, а для регулятора – улучшение состояния здоровья людей за счет сокращения выбросов парниковых газов.

*Рисунок 2.1 Треугольник управления рисками*



Потенциальные убытки связаны с решением о том, каким образом будет достигнута цель, поставленная организацией или регулятором, и выполнен план реализации. Например, если фирма принимает решение начать привлекать подрядчиков к оказанию услуг по поддержке клиентов с целью повышения их качества, потенциальным убытком станет потеря контроля над собственным процессом. В случае регулятора, если выбросы парниковых газов будут сокращаться за счет увеличения использования атомной энергии вместо энергии угля, потенциальные убытки будут выше, чем в сценарии с более высоким уровнем выбросов. Что касается затрат на предупредительные меры, они будут включать тщательную проработку контракта с фирмой, которая будет привлечена в качестве подрядчика, а в случае регулятора — стоимость мер обеспечения безопасности при внедрении более рискованной технологии в производство.

В любом проекте или деятельности, как только цели установлены, риски определены, а предупредительные меры реализованы, изменение любого из этих параметров обычно приводит к изменению двух других. Возможны следующие сценарии:

- Если руководитель хочет сократить затраты на предупредительные меры, такой шаг приведет к увеличению потенциальных убытков, т.е. убытков понесенных в случае наступления рискованного события. Это одновременно уменьшает ожидаемую выгоду;
- Решение о снижении потенциальных затрат обязательно приведет к удорожанию предупредительных мер (более безопасные технологии могут быть более дорогими). При прочих равных условиях, это также уменьшит ожидаемую выгоду;
- Там, где нет риска, нет прибыли, и наоборот. Чем более амбициозными являются цели, тем выше риски. Поэтому решение об увеличении ожидаемой выгоды приведет к росту потенциальных затрат и, следовательно, к более дорогостоящим предупредительным мерам.

Инструменты управления рисками помогают делать рациональный выбор из ряда альтернатив в данном треугольнике. Другими словами, уровень достижения желаемой цели регулирования будет зависеть от затрат на предупредительные меры и отказа от ожидаемой выгоды из одной или нескольких сфер экономической деятельности. Например, регулятор мог бы снизить количество пострадавших от пищевых отравлений до желаемого уровня посредством установления очень низких допустимых пределов содержания потенциально вредных для здоровья веществ в продуктах питания. Однако это повлекло бы за собой значительное увеличение затрат на реализацию и обеспечение безопасности и сокращение прогнозируемой прибыли пищевой промышленности.

Понятие управления рисками определено в стандарте 31000:2009 Международной организации по стандартизации (ИСО) как «скоординированные действия по контролю и направлению деятельности организации [или иного пользователя стандарта] в отношении риска». Использование инструментов управления рисками позволяет нам делать правильный выбор для достижения поставленных целей.

Описание управления рисками – непростая задача. Этой широкой теме было посвящено множество книг, стандартов и даже лекций лауреатов Нобелевской премии. Масштаб и природа рисков различается в зависимости от сферы деятельности, и поэтому было разработано множество методов и инструментов, чтобы помочь людям управлять рисками в конкретных областях. Некоторые из них построены на сложных математических моделях. В данной публикации мы сосредоточимся на той области управления рисками, которая не меняется, которую можно назвать «двигателем управления рисками». Она является обязательным условием успешного управления рисками и одинаково применима ко всем секторам и уровням.

Далее мы обратим внимание на основные элементы управления рисками:

- Существующие определения термина «риск» и связанных с ним терминов, взаимосвязь между этими терминами и имеющиеся классификации риска;
- Контекст управления рисками внутри и за пределами организации, которая его осуществляет;
- Основные функции процесса управления рисками (со ссылкой на существующие инструменты управления рисками, при необходимости);
- Имеющиеся стратегии обработки риска и ситуации, в которых их можно применить.

## 2.2 Что такое риск?

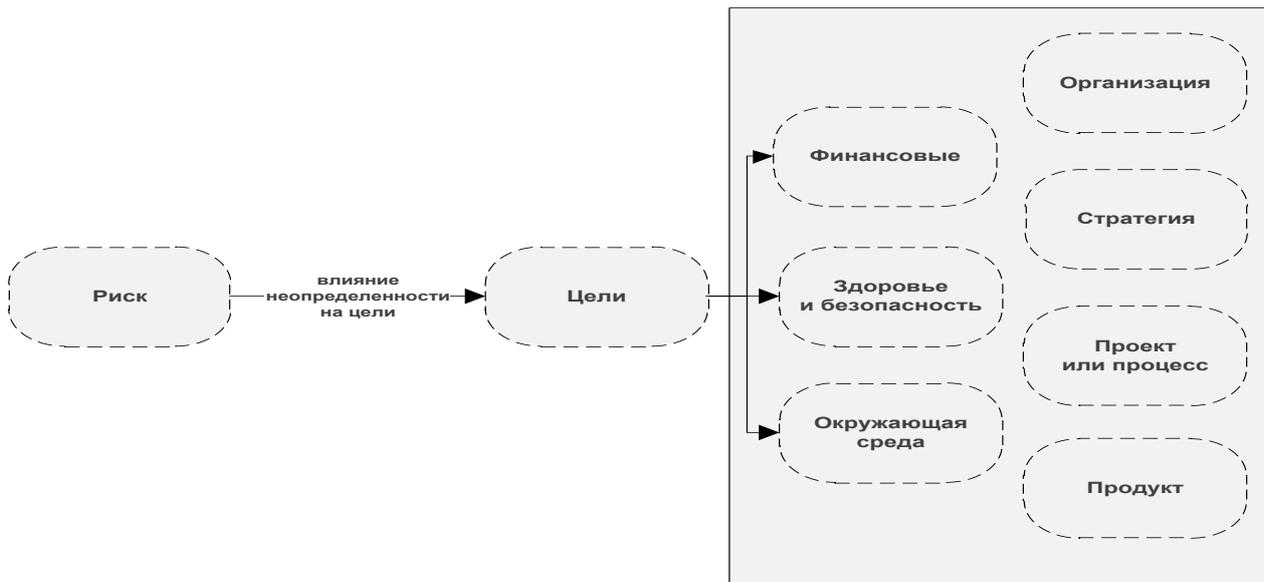
Официальная формулировка понятия риска является крайне важной и позволяет организациям ссылаться и применять согласованные определения и выстраивать единое понимание терминологии. При том, что единое понимание риска играет важную роль, у слова «риск» есть множество различных значений. На самом деле, «эксперт может использовать это слово несколько раз в одном параграфе, не осознавая того, что каждый раз использует его в разном значении» (Слович и Вебер, 2002). Аналогичным образом, в повседневном дискурсе, «риск» может означать опасность, вероятность, последствие, потенциальные неблагоприятные факторы или угрозы, а иногда и возможности.

Все эти элементы (вероятность, последствие, опасность и т.д.) на самом деле характеризуют риски. В тексте стандарта ИСО 31000:2009 дается общее определение риска как «влияние неопределенности на достижение целей». Из данного определения следует, что управление рисками не является процессом, который накладывается на прочие управленческие системы принятия решений. Напротив, управление рисками является крайне важной составляющей всех мероприятий и процессов. В контексте системы регулирования все процессы принятия решений должны одинаково основываться на применении инструментов управления рисками, чтобы существующие и новые регламенты непременно применялись для управления неопределенностью и достижения четко определенных социальных целей.

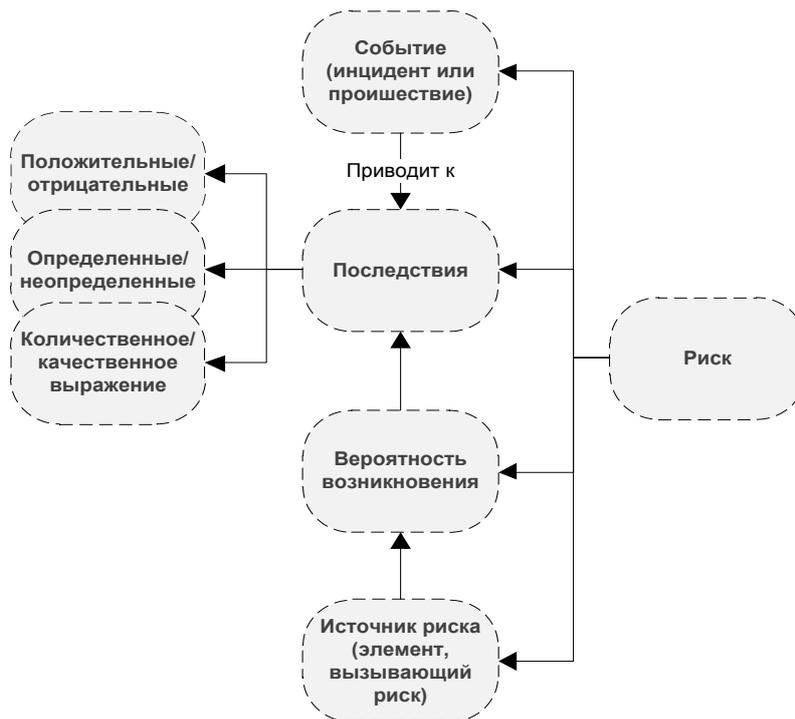
В ИСО 31000:2009 также устанавливается, что влияние неопределенности на достижение целей является «отклонением от ожидаемого», что может быть позитивным и/или негативным фактором, и что «цели могут иметь различные аспекты (финансовые цели, цели в области здоровья, безопасности или окружающей среды) и могут применяться на различных уровнях (стратегическом уровне, на уровне организации, проекта, продукта и процесса)», как указано на Рисунке 2.2.

Далее в стандарте ИСО 31000:2009 отмечено, что риск часто характеризуется «отношением к потенциальным событиям и последствиям, или к их сочетанию», и риск описывается как «сочетание последствий события ... и связанной с этим вероятности». Поэтому элементами риска являются также вероятность и источники происхождения риска. Таким образом, риск можно описать как комбинацию следующих элементов, показанных на Рисунке 2.3.

**Рисунок 2.2 Риски и цели**



**Рисунок 2.3 Риск и его элементы**



Другими словами, для идентификации риска необходимо рассмотреть событие, которое возможно произойдет (уровень неопределенности характеризуется вероятностью возникновения) из-за наличия источников риска, а также предугадать его возможные последствия. Данные последствия в свою очередь повлияют на личные и организационные цели.

Термин «событие» определяется стандартом, как «появление или изменение определенных обстоятельств». Данное определение имеет примечание, где объясняется, что «событие может представлять собой одно или несколько обстоятельств и может иметь несколько причин». В соответствии с другим примечанием, «событие может состоять из того, что не происходит». Так как риски в основном связаны с инцидентами или происшествиями, в стандарте указывается, что

«иногда событие можно отнести к терминам “инцидент” или “происшествие”». В следующем примечании указывается, что «событие без последствий также можно отнести к терминам “инцидент без последствий”, “инцидент”, “угроза серьезного инцидента” или “опасное положение”».

Источник риска в стандарте описывается как элемент, «который сам по себе или в сочетании с другими имеет внутренний потенциал для порождения риска». Вероятность – наиболее неясный параметр, характеризующий риск, – можно просто описать как «возможность того, что что-то произойдет». В контексте управления рисками этим «что-то» выступает событие, сопряженное с риском.

Чтобы понять, как взаимосвязаны эти элементы, продолжим использовать пример фирмы, которая решает привлечь к оказанию услуг по поддержке клиентов подрядчика, осуществляющего свою деятельность в другой стране со значительно более низкими операционными затратами. Основным риском станет то, что постоянным клиентам может не понравиться качество услуг, и они прекратят действие контракта. Взаимодействие элементов риска в таком сценарии изображено на Рисунке 2.4:

**Рисунок 2.4 Взаимосвязь между параметрами риска**



Если фирма привлекает к оказанию услуг по поддержке клиентов компанию с совершенно иной бизнес-культурой или если имеются недоработки в контракте, которые ограничивают влияние фирмы на качество предоставляемых услуг, данные два элемента, каждый по отдельности или в сочетании с другими факторами, могут привести к возникновению *события* – потере постоянного клиента.

Оба этих фактора также имеют сильное воздействие на *вероятность* возникновения события. Например, при недостаточной оценке контракта вероятность недовольства клиента качеством услуг намного выше. Аналогичным образом, если фирма привлекает к оказанию услуг компанию из страны, ситуация в которой ей знакома, вероятность неблагоприятного исхода будет ниже, чем в ситуации, в которой присутствуют оба источника риска.

При этом, даже если присутствуют оба источника риска, нет уверенности, что событие произойдет. Если что-то уже известно – если мы уверены в том, что клиенты будут разочарованы – тогда это не является риском, это уже факт. Если событие произойдет, его последствиями станут потеря постоянного клиента (прямые издержки) или нанесение вреда репутации фирмы.

Затем фирма может принять решение о реализации стратегии по управлению рисками с целью минимизировать «влияние неопределенности на цели организации». Применение инструментов управления рисками позволит лицу, принимающему решение,

1. Избежать альтернативных издержек;
2. Избежать прямых издержек;
3. Принять предупредительные меры, соразмерные рискам.

Фирма может рассмотреть несколько альтернативных стратегий:

- Привлечь подрядчика (принять риск);
- Привлечь подрядчика, сохраняя контроль над бизнес-процессами (смягчить риск);
- Предоставлять услугу самостоятельно (избежать риска, связанного с привлечением подрядчиков).

Управление рисками, как мы уже говорили, является обязательным условием (хотя и не единственным) для достижения личных и организационных целей. Это, в свою очередь, требует систематического осуществления процессов, детально описанных на следующих страницах.

### Восприятие риска и способность к риску

С понятием риска тесно связаны два психологических концепта: восприятие риска и способность к риску.

**Восприятие риска** определяется в Руководстве ИСО 73:2009 как «взгляд заинтересованной стороны на риск». В соответствии с данным Руководством, восприятие риска отражает потребности, проблемы, знания, убеждения и ценности заинтересованной стороны.

**Способность к риску** можно описать как склонность лица, принимающего решение, к принятию или избеганию риска. Таким образом, люди делятся на лиц, принимающих риск, противников риска и людей, безразличных к риску.

## 2.3 Что значит хорошее управление рисками?

В рассмотренном примере мы сосредоточились только на одном риске, с которым может столкнуться фирма. Даже если человек, принимающий решения, успешно справится с этим риском, существует ряд других ситуаций, где что-то может пойти не так, и некоторые из них даже могут стать более серьезным препятствием для достижения целей, чем неудовлетворенность качеством услуги по поддержке клиентов. Например, клиент возможно, уже недоволен стоимостью продукта, предлагаемого фирмой, и рассматривает других поставщиков. Поэтому всеобъемлющая идентификация всех возможных рисков является ключевым элементом управления рисками.

Для оценки качества управления рисками необходимо использовать следующие критерии:

- Риски выявляются своевременно;
- Риски тщательно анализируются и оцениваются, наиболее важные риски имеют более высокий приоритет;
- Осуществляется сбалансированная обработка рисков;
- Обработка рисков осуществляется эффективно;
- Планы действий в чрезвычайных ситуациях разработаны, испытаны и остаются целесообразными, и для их реализации имеются необходимые ресурсы.

Соответствие данным критериям требует систематического управления рисками, основанного на следующих действиях:

- Установление контекста или понимание того, что мы «защищаем» (нашу стратегию или активы, здоровье, рыночную эффективность и т.д.) и кто – заинтересованные стороны;
- Идентификация рисков (какие события могут произойти, почему они могут произойти, какова вероятность их возникновения, и какое воздействие они могут на нас оказать) и ознакомление с как можно большим их количеством;
- Понимание рисков, которые имеют для нас наибольшую важность, поэтому мы их анализируем и оцениваем;
- Начиная с наиболее важных рисков – выбор методов обработки риска (мы можем сохранить риск, разделить его с другой стороной, смягчить риск или избежать его, ликвидировав его источник);
- Реализация принятого решения, являющегося непосредственным результатом процесса управления рисками;
- Выработка плана управления в кризисных ситуациях для тех рисков, которые были приняты или смягчены. Результатом этого является план воздействия на риск в случае его проявления. Это очень важная концептуальная стадия процесса, так как управление рисками – инструмент достижения достаточной, но не абсолютной, безопасности.

ИСО, COSO и прочие организации занимаются разработкой стандартов, способствующих управлению рисками на различных уровнях.

### Управление рисками в стандартах

Данное описание процесса управления рисками взято из различных методологий и стандартов по управлению рисками, которые являются инструментами, помогающими организациям эффективно интегрировать управление рисками в свою деловую практику.

Стандарты и передовые практики появляются в различных сферах: финансах и банковском деле, (например, Базельское соглашение III, БМР, 2010), бухгалтерском учете и финансовой отчетности (например, закон Сарбейнза-Оксли, США, 2002), практике внутреннего аудита (например, COSO, 2004) и стандартах информационных технологий (например, ИСО/МЭК 27001:2005).

В большинстве таких стандартов описываются различные типы рисков или различные этапы процесса управления рисками. Например, в ИСО/МЭК 27001:2005 содержится руководство о том, как управлять рисками в области информационной безопасности, ИСО 14001:2004 охватывает экологические риски, а ИСО 9001:2008 – операционные риски\*.

Далее мы подробно представим стандарт по управлению рисками ИСО 31000:2009. Другим важным стандартом, применяющим процессы управления рисками в информационной безопасности, является ИСО/МЭК 27001:2005. Он особенно хорошо подходит для целей данной книги, ведь сфера информационной безопасности весьма схожа с системами нормативного регулирования, так как все они – сложные, межорганизационные и междисциплинарные области.

Так же как регуляторы устанавливают правила, распространяющиеся на один сектор или на все, высшее руководство организации разрабатывает принципы, которым должны следовать все отделы. На самом деле не только отдел ИТ, а все отделы владеют информационными активами, играя крайне важную роль в управлении рисками информационной безопасности. Меры по обеспечению информационной безопасности влияют на их работу. Регламенты имеют аналогичное

\* Обзор связанных с управлением рисками стандартов см. Аванесов, 2009. Детальнее о применении стандартов ИСО по системам менеджмента для корпоративного управления рисками см. Никонов, 2008.

воздействие на все субъекты экономической деятельности. Различные департаменты организации могут видеть риски, которые не видит руководство, так же, как предприятия могут выявить риски, которые регуляторы могли пропустить. Отдел внутреннего аудита в организации выполняет функции, аналогичные функциям органов по надзору за рынком, но масштаб этих двух систем отличается, так как «конечным клиентом» системы нормативного регулирования выступают субъекты экономической деятельности и заинтересованные стороны в обществе, а в случае СУИБ это персонал, клиенты и поставщики организации.

### **Управление рисками в области информационной безопасности**

Согласно тексту стандарта ИСО/МЭК 27001:2005 система управления информационной безопасностью (СУИБ) должна функционировать следующим образом:

После того, как организация создала средства координации своей СУИБ-системы, разработав соответствующую политику (с указанием конкретных критериев принятия рисков), она может начать реализацию процессов управления своими информационными активами. В результате этих процессов и ответа на вопрос «Что нужно защищать?» создается реестр информационных активов. После идентификации активов организация проводит идентификацию и оценку рисков в соответствии с согласованной методологией (чтобы ответить на вопрос «Какие существуют угрозы для активов?»). В результате составляется список рисков, которые затем ранжируются по уровню критичности. Учитывая критерии принятия рисков, организация решает, принять риск, избежать его, передать или смягчить, и принимает соответствующие меры. С этими мерами можно ознакомиться в Приложении А к стандарту ИСО/МЭК 27001. Их можно затем включить в план обработки рисков, который станет основой разработки планов действий в чрезвычайных ситуациях. В СУИБ содержится обычный набор процессов совершенствования: все процедуры системы подлежат регулярному внутреннему аудиту, реализуются коррективные и превентивные действия, а характеристики системы и рисков анализируются в процессе регулярных пересмотров методов управления.

Так же, как мы не видим, как работает двигатель автомобиля, когда он проезжает мимо нас, мы не видим, как люди принимают решения о тех или иных действиях в процессе управления рисками. То, что мы «видим», это *результаты* принятых ими решений – действий, направленных на достижение определенных целей. И в большинстве случаев люди действуют намного менее структурированно и систематично, чем рекомендуется в методологиях.

С тех пор, как фильм «Титаник» заставил волноваться зрителей во всем мире, наша коллективная память стала ассоциировать управление рисками непременно с... айсбергами. Развивая эту мысль, мы можем сказать, что действия, предпринимаемые в ответ на риски, представляют собой «видимую» часть айсберга управления рисками, в то время, как прочие функции процесса управления рисками, это его «невидимое», но крайне важное основание.

### **Принципы и рекомендации по управлению рисками (ИСО 31000:2009)**

Некоторые стандарты по управлению рисками обобщенные и дают описание всей системы управления рисками. Наиболее известный из них – ИСО 31000:2009 – устанавливает принципы и дает рекомендации, которые можно применить в любой организации и в любом регулировании. Целью данного стандарта является предоставление некоторой формы систематического управления рисками в организациях различных типов, включая государственные. Его главная идея основана на цикле Деминга (планирование-действие-проверка-корректировка), который помогает внедрить принципы управления рисками в системы менеджмента организации с целью обеспечения в них систематической обработки рисков.

В ИСО 31000:2009 также содержится детальное описание процесса управления рисками. Он

предполагает, что принципы управления рисками должны создавать и защищать ценности и помогать создавать культуру максимального использования возможностей и что управление рисками должно быть:

- частью общей системы менеджмента организации, а не частью управления соответствием стандартам\*;
- частью всех процессов принятия решений;
- адаптировано к внутреннему и внешнему контексту организации, с учетом видения, стремлений и ценностей ключевых заинтересованных сторон;
- прозрачным и всеобъемлющим, основанным на структурированном диалоге заинтересованных сторон;
- динамичным и гибким – например, регламенты должны обновляться, чтобы учитывать изменения в технологической сфере, жизни общества и экономической ситуации;
- и постоянно совершенствоваться.

Хорошо известная модель управления рисками предприятия была разработана COSO. Данная модель связывает процесс управления рисками с организационной структурой и показывает взаимосвязь между управлением рисками и стратегическим планированием. Процесс управления рисками, в соответствии с описанием COSO, включает этапы определения целей организации, идентификации события, оценки риска, реакции на риск, деятельность по контролю, обмен информацией и мониторинг.

Стандарт ИСО 31000:2009 наверняка отразится на модели COSO и поможет привести в соответствие стандарты управления рисками в различных сферах деятельности, чтобы ее можно было применить в различных проектах и областях (Найт, 2011).

Далее мы кратко опишем основные функции процесса управления рисками.

## 2.4 Основные функции процесса управления рисками

### 2.4.1 Установление контекста

Управление рисками – это процесс, который потребляет и производит информацию. Как в любом другом процессе, качество продукта зависит от качества исходного материала. Список наиболее важных исходных данных для процесса управления рисками включает следующее:

1. **Цели.** Четко определенные цели являются ключевой первичной информацией для процесса управления рисками. Риск, как мы помним, это «влияние неопределенности на цели». Если цели определены недостаточно четко, будет очень сложно выявить, понять и обработать соответствующие риски. Лучший метод, предложенный Центром стратегических и международных исследований (CSIS), заключается в «идентификации и оценке риска с учетом стратегии и миссии организации» (Смит, 2011).
2. **Активы.** Управление рисками также требует знания **активов** – ценностей организации, того, что она пытается защитить, и потенциальных источников дополнительных прямых или альтернативных издержек. Ключевые активы организации – это материальные активы, технологии, внутренняя инфраструктура, капитал, финансы и информационные

---

\* В стандарте AS/NZS 3806:2006 соответствие определено как «соблюдение требований законов, промышленных стандартов и стандартов организации, кодексов, принципов надлежащего управления, общественных и этических норм».

системы. Данные активы могут ранжироваться по степени критичности и объединяться в различные категории.

- 3. Информация о заинтересованных сторонах и их потребностях.** Заинтересованная сторона определяется стандартом ИСО 31000:2009 как «лицо, или организация, которая может повлиять на (или на них может повлиять, или может ощутить себя под влиянием) решение или деятельность». Так как поведение и потребности заинтересованных сторон могут стать источником множества рисков для организации, крайне важно знать их потребности, чтобы предвидеть их поведение.

Для улучшения качества исходных данных в процессе управления рисками ИСО 31000:2009 и прочие стандарты по управлению рисками рекомендуют установление внешнего и внутреннего контекста, который характеризует «среду, в которой организация стремится к достижению поставленных целей». Это гарантия того, что в процессе будут производиться обоснованные и достаточные действия.

В соответствии с ИСО 31000:2009, главными элементами внешнего контекста являются более широкая культурная, социальная, политическая, правовая, нормативная, финансовая, технологическая, экономическая, экологическая и конкурентная среда, а также видение и ценности внешних заинтересованных сторон. Внутренний контекст включает такие элементы, как культура организации, ее политика, структура, роли, ответственность и процесс принятия решений.

## 2.4.2 Идентификация риска

Целью идентификации риска является формирование полной и актуальной картины рисков, с которыми сталкивается организация. Документ, в котором перечислены все выявленные риски, называется реестр рисков. Он формируется путем определения событий, источников, вероятности и последствия всех соответствующих рисков.

В разработке реестра рисков используется определенный ряд методов. Анализ рисков, произошедших ранее, выступает важным источником идентификации рисков и может стать первым шагом в разработке внутренней классификации. Для сбора информации о прошлых рисках организация формирует базы данных внутренних потерь и собирает информацию из внешних источников. Приведем пример.

Комиссия по безопасности потребительской продукции США (CPSC) разработала Национальную электронную систему контроля травматизма (NEISS) – базу данных, содержащую информацию о каждом посещении пункта неотложной помощи больными с травмами, вызванными использованием потребительских продуктов, лечившимися в одной из больниц США, включенных в эту систему. Эта база данных, доступная в режиме онлайн, обеспечивает регуляторов данными о потенциально опасных продуктах.

CPSC также разработала сетевую базу данных с функцией поиска ([www.saferproducts.gov](http://www.saferproducts.gov)), являющуюся защищенной платформой, где потребители и компании могут оставлять записи о каких-либо небезопасных продуктах, информацией о которых они располагают. Веб-сайт защищает личную информацию пользователей и предоставляет возможность компаниям, чьи продукты оказались небезопасными, просмотреть информацию до того, как она будет опубликована.

*Источник: [www.cpsc.gov](http://www.cpsc.gov)*

Большинство классификаций риска были разработаны в бизнес-среде, но их также можно применять и в системах нормативного регулирования.

На Рисунке 2.5 показаны некоторые типы рисков, которые могут повлиять на деятельность организации:

**Рисунок 2.5** *Различные типы рисков*



Как показано на рисунке, часть рисков является внутренними. Они происходят из бизнес-процессов и определяются природой деятельности организации. Такие риски, которые зачастую называют «операционными рисками», возникают из-за недостаточно отлаженных бизнес-процессов, человеческой ошибки или сбоя системы. Они обычно включают профессиональные риски, кадровые риски, информационные и инфраструктурные риски. Как будет отмечено далее в Главе 3, с точки зрения регулятора риски можно классифицировать по способности сторон регулирования управлять рисками самостоятельно (в отличие от необходимости координации действий) и по их влиянию на другие стороны (в отличие от рисков, влияющих только на одну организацию или сферу регулирования). Как показано на примере в рамке ниже, понимание того, какие риски влияют на предприятия и каким образом они обрабатываются, крайне важно для определения реакции на них регулятора.

Другие риски берут свое начало во внешней среде. Они исходят от рынков, партнеров, потребителей, действий по регулированию и естественной среды. Коммерческий риск объединяет все события, связанные с изменением спроса на продукты и услуги организации, изменением цены на эти продукты и прочих соответствующих факторов.

Рыночный риск можно разделить на четыре категории: риск изменения процентных ставок, валютный риск (изменение курсов обмена валют), товарный риск (изменение цен на товары) и фондовый риск (изменение цен на ценные бумаги). Все эти параметры оказывают свое влияние на деятельность практически всех предприятий и могут сказываться на способности организации в достижении поставленных целей.

Кредитные риски могут влиять не только на финансовые институты, хотя они и характерны именно для них. Под этим названием можно объединить все события, не позволяющие партнерам

организации выполнить свои контрактные обязательства, например, когда компания предоставляет услуги, а клиент их не оплачивает.

Все компании подвержены рыночному риску, но его влияние зависит от отрасли. Это отражено в Отчете о коммерческих рисках (Business Risk Report, Lloyds Bank, 2011), где описывается отношение компаний Соединенного Королевства к финансовым рыночным рискам. Согласно Отчету, с апреля 2011 года наиболее высокая озабоченность рисками изменения процентных ставок наблюдается в сфере гостеприимства и развлечений и в транспортном секторе, несмотря на то, что они оказались хорошо хеджированными. При этом наименьшая озабоченность была отмечена в сферах здравоохранения и бизнес услуг, возможно из-за низких потребностей в займах, и, в случае здравоохранения, относительно высокого уровня защищенности от такого рода рисков.

Компании, занятые в производстве, розничной/оптовой торговле и транспорте более остальных заботило влияние цен на товары на их коммерческую деятельность. Однако доля компаний, реализующих стратегию хеджирования, оказалась небольшой по сравнению с теми компаниями, которые выразили озабоченность в связи с этими рисками. Компании систем здравоохранения и коммерческих услуг оказались менее заинтересованными в рисках изменения цен на товары.

*Источник: Lloyds Bank (2011)*

Наиболее часто классификация рисков также включает репутационные риски, риски потери ликвидности и правовые риски.

Компания Arthur Andersen, располагавшаяся в штате Чикаго, когда-то входила в «большую пятерку» аудиторских компаний и предлагала крупным корпорациям услуги аудита и консультационные услуги по налогообложению. В 2002 году компания добровольно отказалась от лицензии на практику в качестве Сертифицированных аудиторов в США после признания ее виновной в недобросовестном проведении аудита компании Enron – тexasской энергетической корпорации, объявившей себя банкротом в 2001 году и позже переставшей существовать. Другие национальные аудиторские и консалтинговые фирмы выкупили большинство методик компании Arthur Andersen. Решение суда было позже отменено Верховным Судом США, но урон, нанесенный репутации компании, помешал ей возобновить успешное ведение бизнеса, хотя на бумаге она до сих пор существует.

*Источник: Википедия*

Классификация рисков помогает комплексно идентифицировать риск. Для разработки реестра рисков можно проанализировать все существующие типы рисков, чтобы понять, что каждый из них значит для организации.

На глобальном уровне риски идентифицируются и обсуждаются различными международными организациями и форумами. Например, в Отчете о глобальных рисках (Global Risks Report, ВЭФ, 2011) пять рисков определены как «риски, требующие бдительности». Респонденты оценивают такие риски как постоянно изменяющиеся и сопряженные с низкой степенью уверенности, а эксперты подчеркивают, что они могут иметь серьезные, непредсказуемые или недооцениваемые последствия. Сюда входят:

- Проблемы защиты от кибератак, от растущего количества случаев киберворовства до недостаточного осознания вероятности начала полномасштабной кибервойны.
- Демографические трудности, увеличивающие давление на финансовую систему в развитых странах и создающие серьезные риски социальной нестабильности в развивающихся странах.

- Проблемы ограниченности ресурсов, вызывающие крайнюю волатильность рынка ресурсов и повышение цен на энергию и товары в долгосрочной перспективе, когда предложение уже не сможет удовлетворить высокий спрос.
- Режим экономии в условиях глобализации как результат популистских настроений в отношении экономического неравенства, если развивающиеся страны не примут на себя роль лидеров.
- Оружие массового уничтожения, в особенности вероятность возобновления распространения ядерного оружия.

*Источник: ВЭФ (2011)*

В стандарте ИСО/МЭК 31010:2009 дается детальное описание инструментов, которые можно использовать для идентификации риска и реализации других стадий процесса.

Риски можно идентифицировать в ходе мозгового штурма с использованием простых контрольных списков, где дискуссия может выстраиваться на основе классификации рисков. Можно также провести серию интервью, в ходе которых классификации рисков могут помочь выявить наиболее подходящих респондентов и сформировать структуру вопросников. Еще одним полезным инструментом идентификации рисков является метод Дельфи, который помогает достичь консенсуса и провести предварительный анализ безопасности (ПАБ). Идея последнего заключается в составлении списка угроз и рисков с учетом таких характеристик, как материалы и оборудование, используемые или производимые в данном процессе или данной отрасли, условия деятельности и взаимосвязи между компонентами системы.

Другим инструментом идентификации риска, который предлагает ИСО/МЭК 31010:2009, выступает HAZOP – исследование опасности и работоспособности. Оно представляет собой структурированное и систематическое изучение того, как имеющийся продукт, процесс, процедура или система отреагируют на изменение ключевых параметров, и основывается на использовании справочных слов, с помощью которых выясняется, «в чем может быть не достигнуто намерение или желаемые условия деятельности на каждом из этапов проектирования, процесса, процедуры или системы». В HAZOP анализируется каждая часть проекта с целью выявления отклонений, которые могут произойти вследствие достижения желаемой производительности, их потенциальные причины и возможные последствия.

Более простой альтернативой исследованию HAZOP является структурированный анализ возможных вариантов («что-если»). Он подразумевает под собой систематическое исследование, проводимой в группе, с использованием стандартной фразы сослагательного наклонения «что-если» в сочетании с указаниями на изучение того, как на систему, организацию или процесс повлияют отклонения от нормального ведения дел и поведения. Обсуждение проводится с помощью формулировки вопросов, содержащих фразу «что-если»: «что если...», «что бы произошло, если бы...» или «случалось ли с кем-то или чем-то...». Цель анализа заключается в стимулировании группы аналитиков к масштабному изучению потенциальных сценариев, их причин, последствий и влияния.

Анализ возможных вариантов включает с себя использование и более общего инструмента под названием «анализ сценариев», в котором разрабатываются дескриптивные модели того, каким может быть будущее. Это помогает выявить риски путем анализа возможных будущих событий и их последствий. В ИСО/МЭК 31010:2009 поясняется, что «возможные сценарии будущего создаются с помощью воображения или экстраполяции из настоящего, а различные риски анализируются, предполагая, что эти сценарии могут реализоваться».

*Источник: ИСО/МЭК 31010:2009*

### 2.4.3 Анализ и оценка риска

Целью этапа анализа и оценки риска в процессе управления рисками является приоритизация ранее идентифицированных рисков, чтобы наиболее важные из них были обработаны первыми. Это достигается путем сравнения рисков между собой.

В ИСО 31000:2009 есть уточнение, что анализ рисков подразумевает «развитие понимания риска ... путем определения последствий и вероятности их возникновения, а также других параметров риска». Оценка риска, в свою очередь, заключается в «сравнении уровня риска, выявленного в процессе анализа, с критериями риска, установленными в рамках рассматриваемого контекста» для определения потребности в обработке риска.

В качестве оценочных показателей берутся два элемента концепции риска: вероятность и последствия. Вероятность может быть рассчитана в отношении возможности, а последствия для бизнеса часто выражаются в денежных или временных потерях, в то время, как для регулятора последствия могут представлять собой экономические потери, экологический ущерб или ухудшение здоровья населения. Если лица, принимающие решения, опираются на эти показатели, они могут рассчитать потенциальную стоимость риска, умножив возможность на последствия\*. Повторение этого действия со всеми рисками позволит определить более или менее приоритетные из них. Наиболее важными для организации будут те риски, стоимость которых окажется наиболее высокой.

Однако риски не всегда можно оценить количественно. В таких случаях построение матрицы последствий и возможности является наиболее простым и часто применяемым инструментом приоритизации рисков. Она позволяет сочетать качественные и полу-качественные рейтинги последствий и возможности для получения объективного и обоснованного рейтинга рисков. Согласно ИСО/МЭК 31010:2009, она «часто используется как инструмент скрининга, когда идентифицировано множество рисков, например, для определения рисков, требующих дальнейшего или более детального изучения».

Для того чтобы использовать этот метод, организации должны разработать собственные шкалы потенциальных последствий и вероятности возникновения событий и матрицу, объединяющую оба этих параметра. Вероятность можно классифицировать как «очень низкую», «низкую», «среднюю», «высокую» и «очень высокую». Важно, чтобы все стороны понимали, что подразумевается под каждой строкой матрицы, что может быть достигнуто путем использования пояснительных примечаний, таких, как «“низкая вероятность” означает то, что событие “скорее всего не произойдет”».

Аналогичным образом, весь спектр последствий может быть разбит на характеризующиеся «очень низким», «низким», «средним», «высоким» и «очень высоким» воздействием. Этот спектр обычно включает в себя финансовые потери, угрозу профессиональной безопасности, безопасности клиентов, ущерб окружающей среде, репутации и прочие параметры.

Одно и то же сопряженное с риском событие может в различной степени повлиять на все эти категории: влияние одного риска может, например, быть «низким» в финансовой сфере, «средним» в отношении профессиональной безопасности и «крайне высоким» для репутации. Разработка матрицы этих критериев упрощает присвоение риску категории в общем рейтинге, связанной с наиболее высокой оценкой, поставленной какому-либо из последствий.

Весомое преимущество этого инструмента заключается в том, что он не позволяет пользователям рассчитать стоимость риска, которую на самом деле рассчитать нельзя, например, потери жизни или здоровья. Он также помогает политикам сравнивать риски, происходящие в самых различных областях и развивать управление рисками на правительственном уровне.

---

\* В таких ситуациях мы предполагаем, что риск является случайной переменной с двумя событиями:  
1) Риск реализуется: вероятность Р, последствия А; 2) Риск не реализуется: вероятность 1-Р, последствия 0.  
Ожидаемая стоимость = Р x А.

**Пример стандартной матрицы**

Категория	Финансы	Профессиональная безопасность	Репутация
Очень серьезные последствия	Потери свыше 1 000 000 долл. США	Более 1 случая смертельного исхода	Широкое негативное освещение в международных СМИ
Серьезные последствия	Потери от 750 000 до 1 000 000 долл. США	1 случай смертельного исхода	Широкое негативное освещение в местных СМИ
Средние последствия	Потери от 500 000 до 750 000 долл. США	Серьезная травма	Несколько негативных статей в СМИ
Малые последствия	Потери от 250 000 до 500 000 долл. США	Травма средней тяжести	Распространенные слухи
Незначительные последствия	Потери ниже 250 000 долл. США	Легкая травма	Слухи (о которых сообщалось менее 3 раз)

После того, как был составлен рейтинг рисков по степени вероятности и последствиям, организации необходимо присвоить каждой комбинации вероятности и последствий уровень критичности (например, «высокая вероятность и высокое воздействие» - критический риск). Это позволит составить матрицу вроде той, которая представлена на Рисунке 2.6.

Затем организация может использовать эту матрицу, чтобы приоритизировать все выявленные ранее риски.

**Рисунок 2.6 Пример матрицы «вероятность-воздействие» для рейтинга рисков**

	Незначительные последствия	Малые последствия	Средние последствия	Серьезные последствия	Очень серьезные последствия
Очень низкая вероятность	Незначительный риск	Незначительный риск	Незначительный риск	Незначительный риск	Риск средней степени
Низкая вероятность	Незначительный риск	Незначительный риск	Незначительный риск	Риск средней степени	Риск средней степени
Средняя вероятность	Незначительный риск	Незначительный риск	Риск средней степени	Риск средней степени	Критический риск
Высокая вероятность	Незначительный риск	Риск средней степени	Риск средней степени	Критический риск	Критический риск
Очень высокая вероятность	Незначительный риск	Риск средней степени	Критический риск	Критический риск	Критический риск

Существует множество других методов оценки риска, большинство из которых можно использовать в анализе любого риска. Некоторые такие методы приведены ниже, в рамке:

### Некоторые методы оценки риска

«Дерево событий» является одним из широко используемых методов анализа системных рисков. Данный метод предполагает проведение вступительного анализа отказов с целью определения причин и последствий возможного будущего отказа для общего системного риска или надежности. В анализе дерева событий (event tree analysis – EТА) используется похожая логика и расчеты, как в анализе дерева ошибок (fault tree analysis – FТА), при этом отличается подход. В последнем случае применяется дедуктивный подход (от отказа системы к его причинам), тогда как в EТА – индуктивный подход (от стандартного отказа к его последствиям). Например, анализ дерева ошибок позволяет нам оценить, насколько пострадает наш бизнес в случае землетрясения, а анализ дерева событий можно использовать для определения возможных причин производства бракованной партии товара.

Анализ уровней надежности средств защиты (Layer of Protection Analysis – LOPA) это еще один метод (полу-количественный), позволяющий оценить риски, связанные с нежелательным событием или сценарием. В нем определяется, разработаны ли достаточные меры контроля и смягчения риска.

Другими количественными методами, которые можно использовать для оценки риска, являются анализ Маркова (см. стр. 69 стандарта ИСО/МЭК 31010), имитационное моделирование методом Монте-Карло (стр. 73), FN-кривые (стр. 79), байесова статистика и байесова сеть (стр. 76), анализ надежности человека и индексы риска (стр. 81).

*Источник: ИСО/МЭК 31010:2009*

## 2.4.4 Выбор и реализация стратегий обработки риска

После приоритизации рисков организация может перейти к выбору стратегий обработки каждого из рисков, начиная с самого важного. Критерии принятия риска или риск-аппетит – уровень риска, рассматриваемый организацией как приемлемый – являются важными исходными данными на этом этапе.

Далее мы сосредоточимся на четырех главных стратегиях обработки риска:

- Допущение или принятие риска;
- Передача или разделение риска;
- Смягчение риска;
- Избегание риска.

Согласно стандарту ИСО 31000:2009, «выбор наиболее приемлемого варианта обработки риска основывается на поиске равновесия между усилиями и затратами на реализацию и полученной выгодой, с учетом правовых, нормативных и прочих требований, таких, как социальная ответственность и охрана окружающей среды». Анализ затрат и выгод часто применяется для выбора стратегии обработки риска и позволяет оценить общие ожидаемые затраты по отношению к общей ожидаемой выгоде, чтобы выбрать наилучший или наиболее выгодный вариант.

При выборе стратегии обработки риска необходимо учесть как минимум три параметра: уровень риска, выгоду, которая будет получена от деятельности, сопряженной с риском (которая может быть выражена с помощью обозначения целей), и затраты на обработку риска.

**Допущение или принятие риска** означает то, что организация признает наличие риска, но не предпринимает никаких действий для снижения его вероятности или воздействия. Данный вариант рассматривается в следующих ситуациях:

1. Там, где «ставки высоки», т.е. ожидаемая выгода от принятия риска является крайне высокой.
2. Когда затраты на обработку риска выше стоимости возможного ущерба, если сопряженное с риском событие произойдет (напр., нет смысла тратить \$100 на мероприятия по смягчению риска, если он влечет за собой потери в размере \$50).
3. Когда что-то выходит за рамки личного или организационного контроля, и не остается другого выбора, кроме как принять риск.
4. Когда человек, принимающий решение, *хочет* принять риск (и были соблюдены все правовые и нормативные требования).

Принятие риска совершенно не означает, что о риске забывают. Это значит, что тот, кто принимает риск, знает, почему он это делает, что риск вносится в реестр рисков, и что все принятые риски учитываются при разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях.

**Передача риска** означает разделение риска с другой стороной или сторонами. Одной из возможных стратегий в этом случае является аутсорсинг, когда одно предприятие передает другому часть функций и связанные с ними риски. Еще одной известной стратегией передачи риска является страхование.

#### **Компенсация катастроф: использование альтернативных инструментов передачи риска**

Наиболее стандартной формой передачи риска является страхование, когда за определенную плату риску подвергаются страховщики. Однако все зависит от страховщиков и от того, насколько они способны объединять или поглощать ряд рисков посредством диверсификации во времени и пространстве. Делать это все более сложно, так как растет географическая и временная концентрация катастроф, отчасти вследствие развития заведомо опасных территорий. Из числа наиболее дорогостоящих застрахованных катастроф последних 40 лет, две трети произошли уже в 21 веке. Советом по глобальной повестке дня в области смягчения риска стихийных бедствий (Global Agenda Council on the Mitigation of Natural Disasters) Всемирного экономического форума проведен анализ новых форм передачи рисков, подразумевающих частичный перенос риска катастроф непосредственно на финансовые рынки.

Инструменты альтернативной передачи риска (alternative risk transfer – ART) позволяют применять инновационные финансовые решения для удовлетворения растущих потребностей финансового охвата риска катастроф и позволяют инвесторам играть непосредственную роль в этой сфере. Примером такого инструмента является катастрофная облигация, позволяющая компании, международной организации или правительству выпускать облигации для защиты от предопределенных рисков. На сегодняшний день в мире было выпущено свыше 160 катастрофных облигаций для защиты от пандемии, терроризма и стихийных бедствий. Еще одним перспективным инновационным финансовым инструментом стала программа микрострахования на основе индексов погоды для фермеров, ведущих натуральное хозяйство в странах, где традиционное страхование отсутствует или слишком дорого стоит. При условии надлежащего регулирования и соблюдения прозрачности подобные инструменты могут обеспечить дополнительный капитал и предложить новые пути хеджирования рисков катастроф, защиты людей и снижения системного воздействия будущих бедствий.

*Источник:* Мишель-Керджан (2009)

**Смягчение риска** подразумевает попытку минимизировать последствия и/или вероятность возникновения события, сопряженного с риском. Этого можно достичь путем ликвидации источников риска, изменения вероятности возникновения события или изменения его последствий.

**Избегание риска** означает прекращение или отказ от деятельности, которая может повысить вероятность возникновения риска. Это также подразумевает отказ от всех связанных с ним выгод, включая некоторые выгоды, которые невозможно предугадать. Например, запрет определенных производственных процессов может помешать развитию потенциально выгодных технологий. Избегание риска обычно предпочитают, когда ожидаемая выгода не превышает затрат на мероприятия по смягчению риска и когда риск не может быть принят.

Существуют различные методы выявления и ликвидации причин возникновения риска. В анализе первопричины (АП) предпринимается попытка определения корня или первопричины проблемы, а не решения ее очевидных последствий. Анализ причинно-следственных связей проводится с целью точного указания возможных причин нежелательного события или проблемы. В ходе такого анализа производится объединение возможных влияющих факторов в широкие категории для рассмотрения всех потенциальных гипотез. Затем составляется схема причинно-следственных связей, в которой выделяются возможные первопричины конкретного события, классифицируются и определяются некоторые взаимосвязи между факторами, влияющими на конкретный процесс, а также проводится анализ существующих проблем для осуществления корректирующих действий.

Стратегии диверсификации и хеджирования могут применяться для изменения последствий события. Диверсификация подразумевает максимальное снижение уровня зависимости от конкретного параметра, который может измениться в будущем. Примеры этого включают параллельное инвестирование в два актива, которые ведут себя по-разному, резервное копирование информации и заключение контрактов с несколькими поставщиками.

Стратегия хеджирования означает исправление будущих параметров, которые могут повлиять на цели человека или организации. Здесь примерами являются форвардные контракты, фьючерсы и опционы.

Стандарт 31000:2009 рекомендует, чтобы «при выборе вариантов обработки риска организация учитывала ценности и видение заинтересованных сторон, а также наиболее приемлемые способы общения с ними». Также рекомендуется учитывать тот факт, что внедрение новых механизмов контроля может повлечь за собой новые риски. Даже если этого не произойдет, значительный риск может произойти вследствие «сбоя или неэффективности мероприятий по обработке риска».

После того, как организация выбрала методы обработки всех рисков, перечисленных в реестре рисков, эти методы необходимо описать в плане обработки риска, где «должна быть четко определена очередность обработки отдельных рисков». Стандарт рекомендует включить в план обработки рисков:

- Причины выбора того или иного метода обработки, включая описание ожидаемой выгоды;
- Список лиц, ответственных за одобрение и реализацию плана;
- Предлагаемые действия (которые могут включать разработку регламентов);
- Необходимые ресурсы.

План обработки риска является первым конкретным результатом процесса управления рисками, на основе которого предпринимаются соответствующие предупредительные меры и принимаются иные решения по смягчению рисков, которые могут повлиять на достижение организацией поставленных целей.

## 2.4.5 Планирование действий в чрезвычайных ситуациях и кризисное управление

Какие бы стратегии обработки риска ни реализовала организация, ей никогда не удастся полностью устранить риск. На данном этапе процесса перед организацией все еще стоят три основных типа рисков, показанных на Рисунке 2.7 ниже:

- События, связанные с остаточными рисками (риски, которые остаются после обработки риска, в соответствии с определением Руководства ИСО 73);
- Риски, которые организация предпочла принять;
- Риски, которые не были выявлены или которые нельзя было предвидеть (новые риски).

Все три типа рисков влекут за собой происшествия и кризисы. Что касается кризисов, их воздействие зависит от того, насколько хорошо ими управляют. Кризисное управление является крайне важной составляющей управления рисками, но оно будет эффективным только в сочетании с другими этапами процесса, например, идентификацией и обработкой риска.

Целью кризисного управления является подготовка к кризисам для минимизации их негативных последствий, если они произойдут. Многие кризисы происходят аналогичным образом и имеют схожие последствия, вне зависимости от того, какие типы рисков стали их причиной. Даже если риск, вызвавший кризис, является непредвиденным (как это часто происходит) и, следовательно, неизвестным и не замеченным на этапе идентификации, зачастую можно использовать план действий в чрезвычайных ситуациях, разработанный для другого риска.

**Рисунок 2.7 Исходные данные для кризисного управления и планирования действий в чрезвычайных ситуациях**



Так же, как подушка безопасности в салоне автомобиля не снижает риска аварии, но помогает минимизировать последствия, кризисное управление призвано создать такие «подушки безопасности» для организаций. Прийти к этому можно как минимум двумя путями: создавая буферы и резервы или планируя действия, осуществляемые в чрезвычайных ситуациях, и разрабатывая планы обеспечения непрерывности бизнеса.

Стандарт AS/NZS 5050:2010 по управлению рисками, связанными с дестабилизацией («дестабилизация» как эвфемизм «кризиса»), рекомендуют такие инструменты, как планирование действий в чрезвычайных ситуациях и анализ последствий для деятельности.

Цель планирования действий в чрезвычайных ситуациях заключается в улучшении способности организации быстро реагировать на события, прилагая оптимальные усилия. В стандарте указывается, что организациям необходимо «разработать небольшое количество

типовых сценариев, которые могли бы привести к дестабилизации», и затем по каждому из этих сценариев, провести оценку следующих параметров:

- Времени, необходимого для восстановления наиболее важных нарушенных действий;
- Влияния на цели организации;
- Степени восстановления, которой можно достичь с учетом текущих возможностей.

Анализ последствий для деятельности будет полезен при идентификации и управлении рисками, которые могут привести к перебоям в работе, так как он предлагает видение масштаба, временных рамок и механизмов дестабилизирующих последствий и вероятности их возникновения. Здесь должны быть отражены процессы, возможности, инфраструктура и прочие факторы, которые могут в случае сбоя помешать организации достичь наиболее важных целей. В результате такого анализа можно получить расчетное время восстановления по каждому из рисков, которые могут стать причиной дестабилизации.

Планы действий в чрезвычайных ситуациях «могут быть реализованы после того, как событие произошло, чтобы стабилизировать ситуацию, восстановить или продолжить выполнение наиболее важных функций и ускорить восстановление нормального режима работы». Это требует развития возможностей обеспечения, например, наличия резервных серверов и локальных генераторов электроэнергии. Обычно чем дороже план действий в чрезвычайных ситуациях, тем короче период восстановления.

Планы действий в чрезвычайных ситуациях должны охватывать три главных этапа кризиса:

1. **Стабилизация**, которая определяется стандартом как «деятельность по ограничению ущерба, особенно на раннем этапе дестабилизирующего события», включая:
  - a. Действия по сохранению жизни;
  - b. Предотвращение дальнейшего распространения вреда;
  - c. Ликвидацию источника вреда;
  - d. Общение с заинтересованными сторонами;
  - e. Ликвидацию разрушений для недопущения дальнейшего ущерба;
  - f. Прекращение необоснованных трат.
2. **Продолжение выполнения критически важных функций**, т.е. функций, которые крайне необходимы для выживания организации и достижения ее первоочередных целей. Планы действий в чрезвычайных ситуациях должны содержать описание конкретных действий для каждой из функций или групп функций, например:
  - a. Альтернативные методы и места работы;
  - b. Развертывание альтернативной информационной и коммуникационной технологической инфраструктуры;
  - c. Приобретение необходимого оборудования или материалов.
3. **Восстановление**, т.е. «действия, следующие после начала дестабилизирующего события, предпринимаемые с целью возвращения организации к традиционному характеру управления». Восстановление подразумевает возвращение в предкризисные условия или другое состояние с учетом возможностей и новых обстоятельств.

### **Пример надлежащего кризисного управления**

После террористических актов в лондонском метро и автобусе в 2005 г. кто-то поставил знак “London area closed” («Лондон закрыт»). Министры быстро опубликовали политическое заявление о том, что Лондон будет оставаться открытым и доступным. После атак 2004 года на пассажирские поезда в Мадриде Премьер-министр Испании сделал аналогичное заявление. Эти заявления имели положительное воздействие и сыграли крайне важную роль в управлении реакцией граждан.

*Источник: Нидерланды (2010)*

В стандарте AS/NZS 5050:2010 содержится набор технических рекомендаций по разработке и реализации плана действий в чрезвычайных ситуациях. Здесь указывается цель разработки такого плана («предоставление информации, которая нужна незамедлительно, но которую трудно получить») и «сохранение надлежащего управления в ходе дестабилизирующего события») и его содержание (включая «критерии введения в действие и отмены», «роли, обязанности и уровни ответственности» и «требования к коммуникации и консультациям»). Стандарт может оказаться очень полезным в ходе интеграции функции кризисного управления в общий процесс управления рисками.

## 3 Управление рисками в системах регулирования. Базовая модель

### 3.1 Риски с точки зрения системы регулирования

В предыдущей главе мы описали различные типы рисков, с которыми обычно сталкиваются предприятия, и некоторые основные инструменты управления ими. В этой главе мы покажем, как эти концепции можно применить к системе регулирования.

В рамках данной публикации под системой регулирования в отдельно взятом секторе мы будем иметь в виду набор процессов, включающий установление нормативных требований и добровольных стандартов для производства товаров или оказания услуг, разработку законопроектов и регламентов и осуществление контроля над тем, насколько эти товары и услуги соответствуют требованиям и спецификациям.



Так как типы рисков, описанные в предыдущей главе, встречаются во всех отраслях (т.е. на всех предприятиях, функционирующих в рамках отдельной системы регулирования), эти риски необходимо также рассматривать на уровне системы регулирования в целом. Классификация рисков на основе их происхождения, аналогичная представленной в предыдущей главе, может быть разработана для любой системы регулирования, например, для продовольственной или авиационной безопасности.

В то же время видение системы как единого целого выявляет еще одно важное измерение рисков, которое должно служить основой для разработки классификации рисков в системе регулирования. Риски могут оставаться внутренними и ограничиваться экономической деятельностью одного субъекта, влияя на его эффективность и производительность, но могут иметь и нежелательные внешние последствия. Когда внешние факторы играют важную роль, риски должны быть тщательно проанализированы политиками. Такими рисками обычно являются:

1. Риски, которые появляются в ходе деятельности одного субъекта, последствия которых могут отразиться на:
  - потребителях, сообществах или гражданском обществе (риски «от предприятия к потребителям»);
  - других предприятиях (риски «от предприятия к предприятию»);
  - окружающей среде (риски «от предприятия к окружающей среде»);
  - обществу в целом (риски «от предприятия к обществу»).

2. Риски, которые появляются с деятельностью одного субъекта или в бизнес среде, смягчение которых требует координации действий субъектов, так как один субъект экономической деятельности не в силах управлять риском самостоятельно.
3. Риски, которые появляются в бизнес среде и оказывают воздействие на субъект экономической деятельности, при этом субъект не сможет контролировать такой риск. Примером являются экологические риски.

Главным типом риска во всех системах регулирования является операционный риск, который, как это бывает в отдельных организациях, становится следствием низкой эффективности системных процессов, человеческой ошибки или сбоях информационной системы. В качестве примера можно привести ошибки в анализе регулирующего воздействия (АРВ), недостаточно развитое общение с заинтересованными сторонами и отказы информационной системы.

Цели любой системы регулирования не будут достигнуты, если не будет обеспечено качественное управление рисками. При этом, как указано выше, большинством таких рисков нельзя полноценно управлять в пределах одной организации, будь то регулирующий орган или предприятие. Такое управление требует сотрудничества всех заинтересованных сторон системы регулирования, включая регулирующие органы, организации по стандартизации и оценке соответствия, органы по надзору за рынком и субъекты экономической деятельности. Это сотрудничество должно строиться на основе общих процессов управления рисками, интегрированных в систему регулирования. Ниже приведен один пример инициативы, направленной на укрепление сотрудничества в области управления рисками.

#### **Анализ и коллективное использование информации по безопасности полетов**

Совместная инициатива отрасли и правительства была реализована в США с целью сбора данных по безопасности в авиационной сфере. В рамках программы под названием «Анализ и коллективное использование информации по безопасности полетов» (Aviation Safety Information Analysis and Sharing – ASIAS) данные из множества источников интегрируются для достижения ряда целей. Во-первых, данные помогают определить, является ли риск, с которым сталкивается один оператор, типичным для других операторов. Кроме того, специалисты по безопасности могут разработать методы смягчения рисков, способствующие совершенствованию системы в целом. Во-вторых, данные могут показать, были ли реализованы инициативы по повышению безопасности и была ли достигнута цель укрепления безопасности. В конечном итоге, в результате анализа данных могут быть выявлены такие риски, которые не были видны ранее, что позволит обществу разработать мероприятия по укреплению безопасности.

*Источник: ВЭФ (2010)*

### **3.2 Существующие аналитические основы управления рисками в регулировании и бизнесе**

Вопрос необходимости управления рисками посредством регулирования часто поднимается в связи с экономическим кризисом 2008 года и последовавшими за ним катастрофами, включая разлив нефти в Мексиканском заливе в апреле 2010 года и серию инцидентов, повлекших за собой расплавление активной зоны реакторов на АЭС Фукусима-1 в марте 2011 года.

Для описания аспектов управления рисками в системах регулирования было разработано множество аналитических методов.

Анализ регулирующего воздействия (более подробно описан в разделе 5.2) предлагает инструмент для определения затрат и выгод от регулирования, а также выявления соответствующих рисков, к которым может привести отказ от регулирования.

Аналитическая модель ОЭСР фокусируется на концепции политики минимизации рисков (ОЭСР, 2010). Она делит ее на три последовательных этапа, связанных с коммуникацией: оценка риска, подразумевающая прогнозирование вероятности и последствий опасностей; управление риском, заключающееся в выборе и реализации стратегий управления рисками; и повторный анализ рисков, или оценка эффективности принятых политических решений. В «Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам регуляторной политики и государственного управления» (ОЭСР, 2012) также отмечается, что «оценки рисков, управление рисками и информирование о рисках являются обязательными этапами в цикле ответственного регулирования». Рекомендация ОЭСР также поощряет правительства эффективно использовать регламенты для достижения лучших социальных, экологических и экономических результатов. Это перекликается с ожиданиями, выражаемыми гражданским обществом, что было отмечено на таких недавних мероприятиях, как Международная конференция по вопросам регуляторной реформы 2011 г., организованная Международной сетью по регуляторной реформе, где была подчеркнута необходимость применения комплексного подхода\*.

Международный совет по управлению рисками (МСУР, 2006) предлагает свою основу управления рисками и описывает его главные этапы: предварительная оценка, котировка риска, характеристика риска, оценка риска и управление риском. Первые четыре этапа схожи с тем, что ОЭСР (2010) называет оценкой риска. МСУР (2006) относит решение отказаться от разработки определенной технологии или усилия по полной ликвидации определенного риска к стратегии избегания риска. Передача риска позволяет наоборот передать риск третьей стороне. Принятие риска как вариант управления в целом означает принятие обоснованного решения ничего не предпринимать в отношении риска и ответственности за это решение и его последствия в полном объеме. В конечном итоге, управление рисками посредством смягчения риска можно осуществить различными средствами.

Целый ряд законодательных текстов, как минимум косвенно, основан на этих принципах, и в следующих главах мы предоставим множество примеров. Новая законодательная база (New Legislative Framework – NLF) Европейского Союза (ЕС, 2008b) примечательно превращает некоторые этапы процесса управления рисками в рамках системы регулирования в требования. Она призывает органы по надзору за рынком проводить идентификацию рисков для определения продуктов, представляющих риск, оценивать эти риски и налаживать сотрудничество с субъектами экономической деятельности с целью разработки и реализации соответствующих методов реагирования. Если импортер, дистрибьютор или производитель определяет, что какой-то продукт представляет собой риск, он также обязан сообщить об этом в орган по надзору за рынком.

### 3.3 Ключевые принципы управления рисками в системах регулирования

Аналитические основы, описанные в предыдущем разделе, представляют собой некоторые из элементов, использованных для разработки базовой модели, которая впоследствии послужила основой создания Рекомендации R ЕЭК ООН «Управление рисками в системах регулирования» (ЕЭК ООН, 2011b). Модель, в которой описывается то, как управление рисками может быть применено в рамках систем регулирования для достижения целей регулирования, представлена на следующих страницах.

Ранее мы охарактеризовали систему регулирования как набор процессов, имеющих свои конкретные цели, исходные данные и результаты, направленные на смягчение рисков. В этот набор

---

\* Используя слона как метафору системы регулирования, участники конференции отметили, что «очень много споров велось просто о частях тела слона вместо того, чтобы комплексно смотреть на проблемы, вопросы и идеи» (см. [www.irr-network.org/](http://www.irr-network.org/)). Аналогичным образом ОЭСР (2012) призывает «принять на себя обязательства на высочайшем политическом уровне по внедрению отчетливой общеправительственной политики, направленной на повышение качества государственного регулирования».

входит установление нормативных требований и проведение дорыночного и пострыночного контроля. В данной публикации мы рассматриваем эти процессы в связке с процессами, осуществляемыми субъектами экономической деятельности с целью создания экономической ценности.

Концепция системы регулирования не нова. В Руководстве Всемирного банка по оценке инфраструктурных систем регулирования (Всемирный банк, 2006) утверждается, что «при любой оценке эффективности регулирования необходимо изучить всю систему регулирования в целом, а не только характеристики и действия формально обозначенного регулирующего органа». Здесь дано «детальное практическое руководство по тому, как провести быструю, детальную или среднюю оценку существующих национальных или областных систем регулирования посредством структурированного анализа практических примеров». Руководство фокусируется на «экономическом регулировании предприятий коммерческого сектора, находящихся в государственном или частном владении».

Ключевой характеристикой любой системы является то, что целое больше суммы его частей. Процессы регулирования, такие как разработка регламентов, оценка соответствия регламентам и редакция существующей нормативной базы, должны функционировать как единая система. Достаточные, обоснованные и соответствующие реальности регламенты не достигнут своей цели (укрепления безопасности, например), если соответствие регламентам будет оцениваться недостаточно эффективно. Хорошо разработанные меры оценки соответствия, в свою очередь, не будут иметь никакой ценности, если требования будут неадекватными или не соответствующими реальности.

ЕЭК ООН (2009а) описывает роль, которую играют заинтересованные стороны систем нормативного регулирования в управлении рисками. Эти роли детально обсуждались на Международной конференции по вопросам оценки и управления рисками, организованной Рабочей группой ЕЭК ООН по политике в области стандартизации и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования (РГ.6 ЕЭК ООН) в ноябре 2009 г. На конференции были рассмотрены главные компоненты управления рисками в контексте политической деятельности, работы международных организаций, организаций по стандартизации, органов технического регулирования и оценки соответствия, предприятий. Здесь анализировались реальные ситуации, в которых стороны регулирования отвечали за обработку определенного типа риска и осуществляли различные функции управления рисками в рамках своих систем регулирования. Результатом конференции стали примеры инструментов смягчения риска, разработанные регуляторами, в частности – стандарты.

Концепция системы регулирования дает нам возможность проанализировать и «что», и «как» в регулировании. Такой тип анализа необходим для решения проблем, связанных с регулированием. Такими проблемами могут быть ситуации, в которых нормативные требования недостаточно обоснованы, не соответствуют целям системы, противоречат друг другу, не реализуются, или имеет место сочетание этих факторов. Комплексный подход к регулированию является важным инструментом, так как изменения в одном процессе могут повлиять на другие процессы. Не имея модели всей системы, трудно прогнозировать и управлять общим эффектом реформ.

Последовательное управление рисками в регулировании нацелено на создание сбалансированной системы, отличной от системы, которая всегда стремится к какой-либо из двух крайностей:

- (a) Излишнему или сверх-регулированию, когда регламенты слишком строги в отношении риска, на борьбу с которым они нацелены или
- (b) Недостаточному регулированию, которое не справляется с риском и подвергает ненужному или излишнему риску граждан и субъекты экономической деятельности.

Соблюдение этих принципов способствует тому, что управление рисками не только применяется в рамках одного регулирующего органа или бизнес-процесса, а является центральным процессом, лежащим в основе регулятивной деятельности.

Широко признано и применимо понятие риска как повода для регулятивного вмешательства и как меры его пропорциональности. Подробнее об этом в следующей рамке.

### **Применение управления рисками к системе регулирования**

Многие участники регулирования уже управляют рисками, чтобы обеспечить соразмерность предупредительных мер и рисков. В контексте соглашений Всемирной торговой организации (ВТО) по мерам санитарного и фитосанитарного контроля (СФС) и техническим барьерам в торговле (ТБТ) принцип пропорциональности отражен в положении о том, что меры, принимаемые членами организации, «не должны ограничивать торговлю больше, чем это необходимо». В соответствии с Соглашением по СФС, каждое торговое ограничение должно основываться на научных доказательствах воздействия риска на здоровье людей, животных или растений. В соответствии с Соглашением по ТБТ меры могут быть более широко обоснованы в координации с «законными целями правительства». Кроме того, в Соглашении по СФС говорится, что все меры должны быть основаны на положениях Кодекса Алиментариус, Международной конвенции по карантину и защите растений (International Plant Protection Convention – IPPC) и на стандартах Всемирной организации по охране здоровья животных (World Organisation for Animal Health – OIE). В случае отклонения от этих стандартов требуется надлежащая оценка рисков. В соответствии с Соглашением по ТБТ, связь между научными доказательствами, международными стандартами, оценкой риска и реализуемыми мерами определяется более свободно. Вопрос о том, нужно ли и возможно ли укрепить эту связь в контексте Соглашения по ТБТ, чтобы добиться большей пропорциональности между рисками и регулятивным реагированием, обсуждается уже много лет.

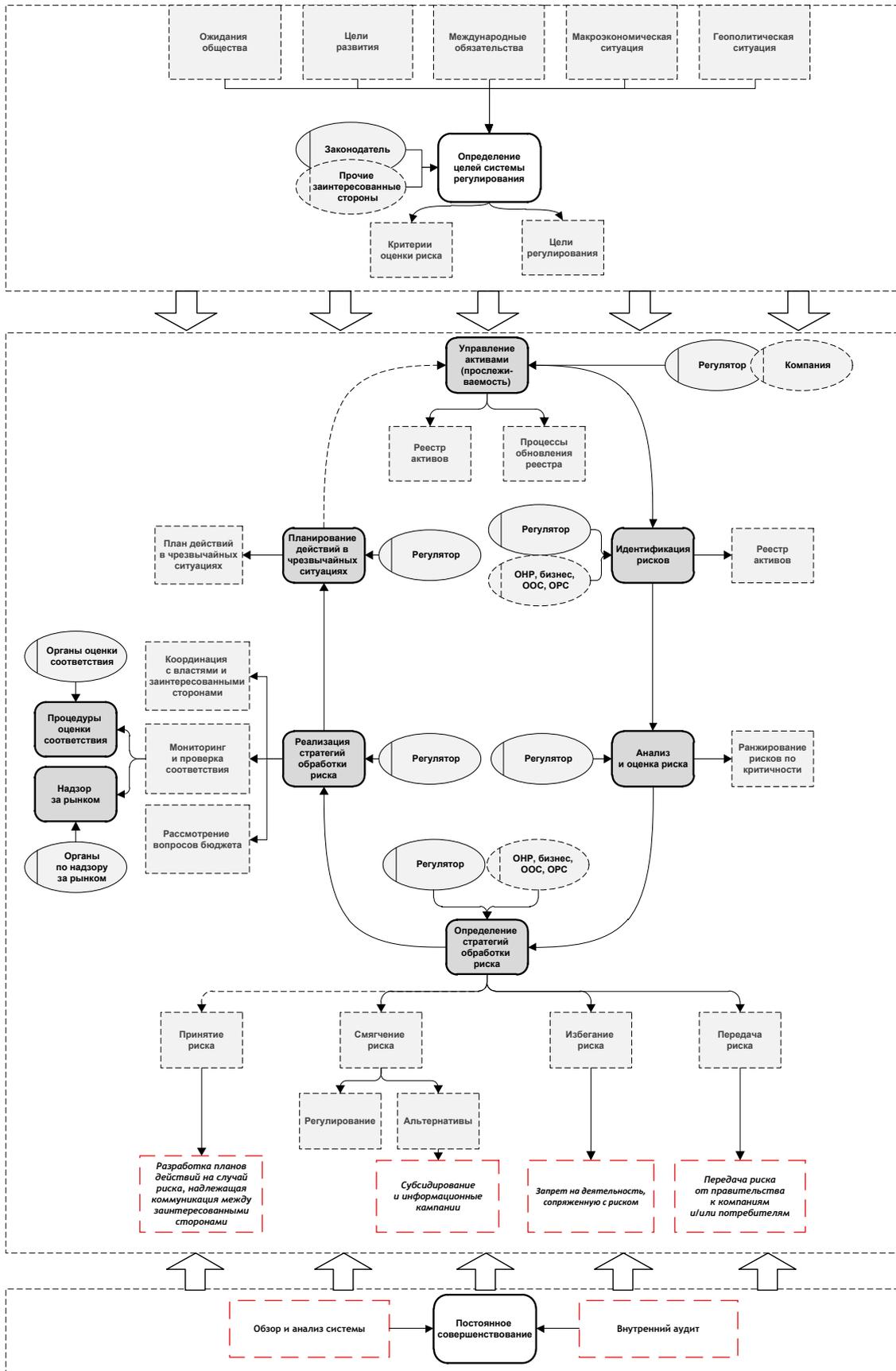
Хотя применение инструментов управления рисками к системам регулирования является относительно новой практикой, оно уже заняло центральное место во многих системах регулирования в Европейском союзе (ЕС). Европейское законодательство в области пищевой безопасности, охраны окружающей среды, технического регулирования и т.д. требует от участников регулирования реализации функций управления рисками. К примеру, Система регулирования качества пищевых продуктов Европейского союза, созданная Регламентом 178/2002 (Европейский союз, 2002), дает всеобъемлющее описание функций управления рисками в той форме, в которой они должны осуществляться в рамках системы. Она также служит основой гармонизации национальных законодательств государств-членов Союза. Поэтому в данной публикации мы будем использовать регулирование пищевой безопасности в качестве примера того, как различные функции управления рисками могут быть реализованы в рамках системы регулирования. Подробный анализ того, как именно это можно сделать конкретно в этой области регулирования, а также важные общие выводы вы можете найти в недавно опубликованном документе «Применение концепций управления рисками в формировании законодательства» (Ячия и Никонов, 2011а).

Все функции процесса управления рисками, представленные далее, требуют подробного описания в законодательных актах, создающих систему регулирования. В законодательстве также должно указываться, кто несет ответственность за выполнение каждого задания в процессе.

В данной базовой модели системы регулирования на основе оценки рисков (см. Рисунок 3.1) подробно показаны роли всех ключевых игроков нормативного производства в управлении рисками и то, как функции управления рисками могут быть внедрены в общие функции регулирования.

Применение модели включает в себя своевременное и всеобъемлющее управление рисками. Это должен быть независимый процесс, который может, но не обязательно должен способствовать разработке или редакции регламента.

**Рисунок 3.1 Система нормативного регулирования на основе оценки рисков.  
Базовая модель**



Модель показывает, как следующие функции управления рисками реализуются в рамках системы регулирования:

- Определение целей системы регулирования;
- Управление активами (требование прослеживаемости);
- Идентификация рисков;
- Анализ и оценка рисков: понимание наиболее важных рисков;
- Выбор стратегии обработки риска;
- Применение стратегии обработки риска;
- Планирование действий в чрезвычайных ситуациях и кризисное управление (включая разработку плана по ликвидации риска, связанного с дестабилизацией);
- Мониторинг, повторный анализ и совершенствование процесса управления рисками.

Каждая из этих функций поясняется в следующих подразделах, а также на Рисунке 3.1.

### 3.4 Определение целей системы регулирования и критериев оценки риска

Повсеместно принято считать, что целью экономического регулирования является предотвращение сбоев в рыночных процессах. Эта цель может быть определена в более широком контексте государственного развития и целей общества. Хорошее описание целей системы регулирования дано в Указе Президента Барака Обамы №13563 «О совершенствовании регулирования и нормативного контроля» (США, 2011). В Указе поясняются цели национальной системы регулирования, заключающиеся в обеспечении «здоровья людей, благополучия, безопасности и охраны окружающей среды путем стимулирования экономического роста, развития инноваций, конкурентоспособности и создания новых рабочих мест».

Аналогичным образом, в Договоренности ЕК об умном регулировании (Европейская Комиссия, 2010) утверждается, что «рынки ... служат цели обеспечения устойчивого процветания для всех, и не всегда они будут делать это самостоятельно». Здесь также говорится о том, что «мы должны ограничить давление на бизнес до такой степени, которая на самом деле необходима, и позволить предприятиям эффективно работать и конкурировать». Цели отраслевых регламентов более точны. Например, Регламент ЕС/178/2002, лежащий в основе европейской системы качества продуктов питания и животных кормов, устанавливает, что система должна стремиться к «высокому уровню защиты жизни и здоровья человека» и предоставлению «[равных] условий конкуренции» (Европейские сообщества, 2002).

Основываясь на этих двух документах, можно сформулировать цели системы регулирования следующим образом:

1. Стимулирование роста, инноваций, конкурентоспособности и создание новых рабочих мест, не создавая ненужных рисков для благополучия, безопасности, здоровья людей и окружающей среды.
2. Охрана здоровья людей, благополучия, безопасности и окружающей среды без подавления роста, инноваций, конкурентоспособности и создания новых рабочих мест.

Несмотря на различие в формулировке, эти цели идентичны целям, лежащим в основе стандарта ИСО 31000:2009, т.е. стратегии управления рисками должны защищать ценность, в то же время максимально развивая возможности.

### **Система безопасности продуктов питания в ЕС (1)**

Цели системы обеспечения безопасности продуктов питания в Европейском союзе, в соответствии с законодательством, включают:

- недопущение на рынок небезопасных продуктов («продукт питания считается небезопасным, если он (a) вредит здоровью человека, (b) не подлежит употреблению человеком»);
- обеспечение высокого уровня охраны жизни и здоровья человека;
- защиту интересов потребителей;
- обеспечение свободного передвижения безопасных и здоровых продуктов питания;
- равные конкурентные условия;
- уверенность в процессах принятия решений, стоящих за законом о продуктах питания, его научных основах и структурах, и независимость организаций, охраняющих здоровье и защищающих прочие интересы.

Системы регулирования – это сложные межотраслевые системы, объединяющие широкий круг заинтересованных сторон, имеющих собственные стремления, ценности и взгляды. Одна из трудностей, с которыми сталкиваются регуляторы при определении целей системы регулирования, заключается, согласно МСУР (2006), в «субъективном восприятии рисков», которое часто сопровождается «неспособностью правильно выбрать и задействовать соответствующие заинтересованные стороны».

С учетом существования различных пониманий рисков, основополагающим условием создания эффективной основы управления рисками является наличие прозрачных и надежных механизмов консультаций с заинтересованными сторонами, особенно на ранних этапах регулятивной деятельности. В контексте оценок АРВ, от лиц, определяющих политику, требуется проведение масштабных общественных консультаций по широкому кругу вопросов. В эти консультации должны быть вовлечены не только коммерческие организации и гражданское общество, но также различные министерства и прочие государственные органы.

Например, в Соединенном Королевстве действует Кодекс практики проведения консультаций (Code of Practice on Consultation), принятый в 2008 г., который устанавливает семь критериев консультаций: время и продолжительность проведения консультаций, ясность и доступность документов консультаций, минимизация давления, необходимость давать обратную связь консультируемым лицам и постоянно совершенствовать механизмы консультаций (Соединенное Королевство, 2008).

Цели регулирования также являются важным критерием оценки законодательных текстов на основе фактических величин (ex-post evaluation) и могут использоваться, в частности, для оценки чрезмерных нормативных требований.

Еще одним важным измерением целей системы регулирования является то, что они тесно связаны с толерантностью общества по отношению к рискам и с определенной уязвимостью к рискам, от которых страна стремится защитить (например, риски, воздействующие на людей с ограниченными возможностями, пожилых людей и молодежь). Это измерение используется регулирующими органами для определения критериев, по которым будет оцениваться риск. Есть много путей определения этих критериев, поэтому необходимо четко определить ответственность за выбор одного из них.

В приведенном примере, который будет более детально представлен в Главе 5, цели системы регулирования судостроительной промышленности будут включать:

- Обеспечение безопасности пассажиров:
  - минимизация количества происшествий
  - минимизация последствий происшествий
- Минимизацию воздействия на окружающую среду
- Предупреждение увеличения затрат для предприятий

Данные цели могут быть использованы в качестве категорий последствий риска. Следовательно, оценка рисков потребует от регулятора определения их последствий на безопасность пассажиров (в отношении количества происшествий и их последствий), их воздействия на окружающую среду и связанных с этим затрат.

При определении целей системы регулирования абсолютная безопасность не должна рассматриваться в качестве такой цели. В стремлении к нулевому риску контроль может стать настолько жестким, что окажется неэффективным. Это нежелательно и потому, что, например, отказ от новой технологии может привести к еще большим рискам, если такая технология начнет стимулировать прогресс в науке и медицине, помогая тем самым спасать жизни людей. Бернштайн (1996) дает следующие объяснения безрисковой стратегии:

Ученый, разработавший ракету «Сатурн-5», доставившую первую миссию «Аполлон» на поверхность Луны, сказал следующее: «Вам нужен клапан, который не будет протекать, и вы прилагаете все усилия к его созданию. Но в реальном мире вы получаете только протекающий клапан. Тогда вы должны решить, насколько сильную протечку вы можете принять».

Самой трудной задачей для регулятора, возможно, является разработка соответствующих критериев принятия решений о том, какие риски являются приемлемыми или допустимыми. Принимая во внимание уровень толерантности к риску заинтересованных сторон системы регулирования, регулирующие органы должны создать, реализовать и поддерживать процесс определения, анализа, корректировки и мониторинга социально-приемлемого уровня риска. Систематизация данного процесса помогает создать сбалансированную систему регулирования, описанную выше.

В МСУР (2009) выявлен ряд пробелов в системе управления рисками в части принятия рисков. Эти пробелы можно сгруппировать в два кластера. Первый объединяет пробелы в определении приемлемого уровня риска, а второй – в необходимой организационной инфраструктуре. Одним из методов решения этих проблем является определение пороговых значений. При этом ОЭСР (2009) утверждает, что «лишь немногие руководства по АРВ, документы и государственные публикации о рисках содержат четкое описание границы между приемлемыми и неприемлемыми рисками». ВОЗ (2001) предлагает некоторые подходы к определению приемлемости риска на основе условного уровня определенной вероятности, уровня, который уже был принят, или уровня, который специалисты общественного здравоохранения считают приемлемым.

Еще одной популярная концепция в данном контексте – «принцип предосторожности» – основополагающий принцип европейских и прочих правовых систем (см. например, Комиссия Европейских Сообществ, 2000), также включенный в Принцип 15 Декларации Рио (Конференция ООН по окружающей среде и развитию, 1992). Согласно этому принципу, если «есть подозрение о том, что действие или политика имеют риск нанесения вреда обществу или окружающей среде, в отсутствие научного консенсуса в отношении того, является ли это действие или политика потенциально опасным, бремя доказывания его безвредности ложится на сторону, поддерживающую принятие этого действия». На практике регулирующие органы часто

обращаются к принципу предосторожности в отсутствие научных доказательств наличия риска. При этом критики принципа предосторожности настаивают на том, что он может стимулировать законодателей расширить масштабы нормативных предписаний далеко за оптимальные границы.

Стандарты и передовые методы управления рисками не дают рекомендаций по определению критериев принятия рисков, но содержат наработки того, как создать процессы, необходимые для эффективного принятия рисков. В стандарте ИСО/МЭК 27001:2005 принятие риска описывается как процесс, имеющий переменные критерии, которые могут анализироваться и изменяться. Это требует создания процессов идентификации для принятия рисков и надлежащего донесения решений до сведения заинтересованных сторон. Последнее – коммуникация – по определенным причинам является очень деликатным вопросом. Здесь, на самом деле, имеется элемент риска недобросовестности, так как выявляются приоритеты органов в распределении ресурсов между секторами и сферами ответственности (например, когда речь идет о проверке и мониторинге соответствия в одном производственном секторе).

Может сложиться так, что создание системы, в которой принятие риска, как минимум, хорошо определено как одна из альтернатив, может помочь структурировать продолжающиеся дискуссии о том, на какие риски стоит идти обществу в целом, а на какие не стоит. В бизнесе, например, решение менеджера о принятии высокого риска является признанной альтернативой, ведь даже если риск высокий, он должен быть принят, если затраты на мероприятия по его смягчению оказываются выше. Принятие рисков требует распределения ответственности за определение и согласование критериев принятия рисков, а также за само принятие рисков, разработку планов действий в чрезвычайных ситуациях и т.д. Этот процесс принятия решений должен быть адаптирован регулируемыми органами с целью разработки разумных критериев принятия рисков на основе эффективного институционального устройства.

### 3.5 Управление активами (требование прослеживаемости)

Разработка реестра активов является следующей функцией в процессе управления рисками. Регулирующие органы должны составить карту процесса коммуникации и консультаций, чтобы определить ключевые активы, являющиеся ценными объектами или качествами, которые должна защитить система. Предъявление к субъектам экономической деятельности требований прослеживаемости может упростить идентификацию активов в некоторых секторах.

Прослеживаемость – относительно новая концепция в отношении ее применения в системах регулирования – всегда являлась частью экономической и социальной жизни. На фигурах терракотовых воинов, созданных в древние времена, помечались имена ремесленников, поэтому их производителей можно проследить даже сейчас, много веков спустя; подданные императора тщательно проверяли и выбирали своих поставщиков.

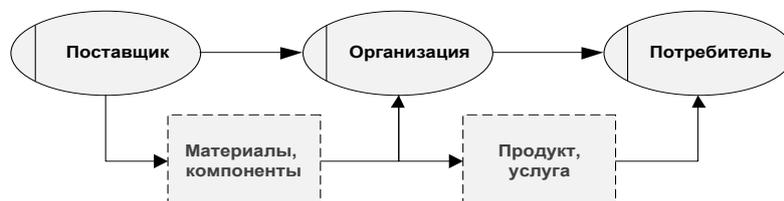
В стандарте ИСО 9000:2005 «прослеживаемость» определена как «возможность отследить историю, применение и местонахождение рассматриваемого объекта», т.е. любой продукт на рынке можно проследить по всем этапам цепочки производства. Это позволяет заинтересованным сторонам регулирования получить информацию об оригинальных материалах, составных частях и процессах, использованных в производстве.

Стороны регулирования заинтересованы в обеспечении прослеживаемости цепочек поставок. Потребителей всегда заботило качество и безопасность продуктов, а также происхождение товаров. Прослеживаемость помогает компаниям повысить стабильность и прозрачность закупок и производственных процессов. Она помогает регуляторам и органам по надзору за рынком предпринимать быстрые направленные действия, например, изъять с рынка опасные продукты. Прослеживаемость также является крайне важным компонентом любой системы по борьбе с контрафактной продукцией.

Требования прослеживаемости предъявляются на разных уровнях системы регулирования. Стандарты системы менеджмента и передовые практики управления, такие как стандарт

ИСО 9001:2008 (стандарт системы менеджмента качества), требуют, чтобы фирмы обеспечивали прослеживаемость исходных материалов, используемых в их производственных процессах, в цепочке «поставщик – организация – потребитель».

**Рисунок 3.2 Цепочка «поставщик – организация – потребитель»**



Стандарт ИСО 20000:2005 (международный стандарт в области управления сервисами информационных технологий) развивает эту идею дальше, требуя, чтобы организации могли проследить свои продукты до уровня «субподрядчиков своих поставщиков»:

**Рисунок 3.3 Цепочка «субподрядчик – поставщик – организация – потребитель»**



В области продуктов питания и животных кормов действует стандарт ИСО 22005:2007, устанавливающий принципы и требования к проектированию и внедрению систем прослеживаемости.

Требования прослеживаемости в законодательстве являются основой сложных систем регулирования. Например, Регламент безопасности продуктов питания ЕС содержит положения и представляет механизмы достижения прозрачности в цепочке пищевых продуктов и кормов. Аналогичным образом, в США Закон о модернизации безопасности продуктов питания 2010 г. совершенствует прослеживаемость пищевых продуктов на рынке (США, 2010). В другом секторе регистрация химических веществ в соответствии с европейским регламентом REACH (содержащим требования к регистрации, оценке, выдаче разрешений и ограничению производства химических веществ) является примером инструмента обеспечения прослеживаемости и прозрачности (ЕС, 2006).

Прослеживаемость сама по себе служит инструментом смягчения риска. В коммерческой организации она обеспечивает соответствующий уровень качества поставок, что является основой создания качественного конечного продукта. Она также помогает снизить затраты вследствие инцидентов. Например, если конечный продукт имеет дефекты или не отвечает требованиям к качеству, организация должна иметь возможность получить полную информацию о том, какие компоненты использовались, откуда они были поставлены и т.д., чтобы отозвать только те продукты, которые были произведены из недоброкачественных компонентов.

В более широком контексте, в системах регулирования, прослеживаемость помогает:

- (a) Защитить потребителей путем минимизации рисков, связанных с распространением на рынке опасных продуктов;
- (b) Осуществить надлежащее изъятие продуктов с рынка, при необходимости;
- (c) Достичь прослеживаемости в системах регулирования, что требует:
  - (i) прослеживаемости производственных процессов на предприятиях,
  - (ii) применения регулятором инструментов прослеживаемости.

Идентификация и классификация активов, которую можно осуществить, помимо прочего, применив положения прослеживаемости, является важным подготовительным шагом в процессе идентификации рисков. Актив может быть идентифицирован как что-либо, имеющее ценность для системы регулирования и важность для достижения основополагающих целей. Другими словами, прежде, чем пытаться ответить на вопрос «Каковы угрозы?», регулирующие органы должны видеть ясную картину того, что они пытаются защитить. В данном контексте, управление рисками это способ защиты чего-то ценного, т.е. актива, и, следовательно, является неотъемлемой частью общей концепции деятельности любой системы нормативного регулирования.

Несмотря на то, что Советом (МСУР, 2006) риск понимается как неопределенное последствие события или деятельности в отношении чего-то, что ценит человек (такое определение впервые дано у Кейтс и пр., 1985), в большинстве основ управления рисками (включая стандарт ИСО 31000:2009) этот подготовительный шаг открыто не выделяется. Тем не менее, это крайне важный шаг, так как ненадлежащая идентификация активов, которые регулятор стремится защитить, может привести к ошибкам в регулировании. Ниже дан пример того, как во многих отраслях управление активами реализуется посредством добровольной или обязательной регистрации (или предоставления отчетов) продуктов и их компонентов.

Создание системы обязательного предоставления отчетности по продуктам на основе нанотехнологий, находящимся в коммерческом использовании, в США и ЕС, считается крайне важным для регуляторов в эффективном управлении рисками в области применения наноматериалов. Это одна из ключевых рекомендаций отчета «Поддержание потенциала нанотехнологий. На пути к трансатлантическому сотрудничеству в области регулирования (Securing the Promise of Nanotechnologies: Towards Transatlantic Regulatory Cooperation)», подготовленного экспертами Лондонской школы экономики и политических наук (LSE), Института экологического права (ELI), института Chatham House и Проекта по освоению новых нанотехнологий (PEN) Международного центра ученых им. Вудро Уилсона.

*Источник: Бреггин и др. (2009)*

В любой системе регулирования существуют тысячи рисков. Одной из трудностей, с которыми сталкиваются заинтересованные стороны регулирования, являются «ошибки в оценке рисков, допущенные в самом начале» (согласно МСУР 2009). Создание реестра активов и проведение структурированной идентификации рисков, начиная с тех рисков, которые влияют на наиболее значимые активы, помогает снизить вероятность упущения некоторых важных рисков.

Система активов, их классификации и уровни критичности являются ключевыми элементами любой системы регулирования. В силу того, что мероприятие по смягчению риска с целью защиты одного актива может подвергнуть риску другой актив, крайне важно уметь прогнозировать зависимость между рисками и регулятивным/нерегулятивным реагированием. Для этого необходимо наличие актуального реестра активов и процессов, обеспечивающих его обновление.

### Реестр активов и его структура. Образец записи

В системе управления информационной безопасностью, запись в реестре активов может выглядеть следующим образом:

Описание	Конфиденциальность	Целостность	Доступность	Критичность	Владелец	Пользователи
<i>База данных клиентов</i>	<i>Высокая</i>	<i>Высокая</i>	<i>Высокая</i>	<i>Высокая</i>	<i>Директор отдела продаж</i>	<i>Отдел продаж</i>

Согласно ИСО/МЭК 27001:2005, основными характеристиками информационных активов, подверженных рискам, являются конфиденциальность, целостность и доступность. Они рассматриваются в процессе определения итогового уровня критичности. Это, в свою очередь, позволяет разработать реестр, содержащий рейтинг организационных активов.

Похожий реестр можно составить для системы регулирования. После идентификации активов необходимо определить их ключевые характеристики и включить их в таблицу. Если мы рассматриваем, к примеру, железнодорожный транспорт как систему, к активам будут отнесены железнодорожные пути, персонал, поезда и т.д. Также необходимо разработать правила классификации, чтобы гарантировать правильное присвоение уровня критичности каждому активу.

### Система безопасности продуктов питания в ЕС (2)

Охват системы безопасности продуктов питания, согласно Регламенту безопасности продуктов питания ЕС (Европейские сообщества, 2002), очень широк и включает «все аспекты цепочки производства пищевых продуктов как непрерывного процесса, начиная с производства сырья и животных кормов и заканчивая продажей или поставкой продуктов питания потребителю». Риски, которые могут оказать воздействие на здоровье человека (и на другие области, обозначенные в целях), могут возникнуть на любом этапе цепочки поставок продуктов питания, и чем раньше они будут идентифицированы, тем меньшее воздействие они окажут. В тексте Регламента открыто объясняется, почему был выбран именно этот охват: «Опыт показывает, что ... неумышленное или преднамеренное заражение корма, фальсификация, мошенничество и прочие недобросовестные практики в отношении него, могут повлиять непосредственное или косвенное воздействие на безопасность пищевых продуктов». В Регламенте представлены два основных механизма идентификации активов:

- Требования прослеживаемости. Регламент призывает создать «комплексную систему прослеживаемости в секторе пищевых продуктов и животных кормов», так как «опыт показывает, что функционирование внутреннего рынка пищевых продуктов и кормов может стоять под угрозой, если невозможно проследить их происхождение».

Механизм прослеживаемости позволяет идентифицировать активы «по запросу». Это требует от «предприятий сферы кормов и продуктов питания умения выявить лицо, которое поставило им продукт питания, корм или животное для производства продукта, или любое иное вещество, предназначенное или планируемое для использования в продукте питания или корме».

- Создание централизованной системы сбора данных. Вторым инструментом является централизованная «система сбора и анализа соответствующих данных». Эта система – реестр всех веществ и субъектов – управляется Европейским органом по безопасности продовольствия.

### 3.6 Идентификация рисков в системах регулирования

Как уже было упомянуто, риски необходимо идентифицировать для каждого актива организации, начиная с самых важных. Регуляторы должны сотрудничать с другими заинтересованными сторонами в процессе идентификации рисков, так как это повышает жизнеспособность системы за счет снижения вероятности упущения определенных рисков.

Все заинтересованные стороны в системе должны иметь возможность принимать участие в идентификации рисков по следующим причинам:

- a. Не только регламенты, но и добровольные стандарты помогают компаниям и обществу управлять рисками. Организации по разработке стандартов могут предоставить ключевые исходные данные для идентификации рисков.
- b. Для органов по надзору за рынком надлежащая идентификация рисков, вызванных размещением продуктов на рынке, является основой для разработки своевременных и соответствующих мероприятий и обеспечения безопасности рынка.
- c. Процедуры оценки соответствия действуют как инструменты смягчения риска размещения опасных продуктов на рынке. Органы по оценке соответствия могут выявить такие риски, которые не может идентифицировать регулятор.
- d. Предприниматели могут также предоставить регулятору информацию о рисках, которые, по их мнению, требуют вмешательства регулирующих органов.

Все методы идентификации риска, перечисленные в предыдущей главе (пункт 2.4.2), например, мозговой штурм и интервью, могут использоваться для выполнения этой функции. В идеальном случае в результате выполнения этой задачи будет разработан реестр рисков.

#### Система безопасности продуктов питания в ЕС (3)

Европейский орган по безопасности продовольствия (ЕОБП), занимающийся идентификацией рисков в системе безопасности пищевых продуктов, должен «использовать всю информацию, которую он получает в процессе реализации своей миссии, для идентификации новых рисков» (Европейские сообщества, 2002). Эта информация, согласно законодательству, может быть получена из следующих источников (идентификации риска):

- Потребители, ученые, другие заинтересованные стороны («орган должен наладить эффективное общение с представителями потребителей, производителей, технологами и прочими заинтересованными сторонами»).
- Предприниматели: есть положение о том, что «предприниматель в секторе продуктов питания должен немедленно проинформировать компетентные органы, если он считает или имеет основания полагать, что продукт, который он разместил на рынке, может нанести вред здоровью человека. Предприниматели должны информировать компетентные органы о принятых мерах по ликвидации риска для конечного потребителя». Это является одной из ролей предпринимателей в идентификации риска в системе. В тексте указано, что как обеспечение безопасности товаров, так и защита потребителей являются первоочередными обязанностями предпринимателей.
- Система быстрого оповещения, созданная потому, что «последние продовольственные кризисы доказали необходимость создания усовершенствованной и расширенной системы быстрого оповещения в сфере производства продуктов питания и животных кормов». Эта система служит основным источником идентификации риска, так как, «если у участника сети есть какая-либо информация о существовании серьезного прямого или косвенного риска для здоровья человека, исходящего от пищевых продуктов или кормов, эта информация должна быть немедленно передана Комиссии с помощью системы быстрого оповещения».

- Консультативный форум под управлением Органа открыт для участия представителей компетентных органов государств-членов.
- Компетентные организации, определяемые государствами-членами следующим образом: «Управляющий совет ... составляет список ... компетентных организаций, определяемых государствами-членами, которые могут помочь Органу [в] идентификации появляющихся рисков».

### 3.7 Цели системы регулирования в оценке рисков

Независимо от того, из какого источника регулятор или другая заинтересованная сторона узнают о риске, должен быть выработан механизм надлежащего проведения анализа и оценки этого риска. В результате оценки будет обеспечена своевременная обработка наиболее критических рисков.

#### Категории воздействия в контексте регулирования

В Главе 2 мы рассказали о нескольких методиках проведения оценки риска. Один из рассмотренных подходов к приоритизации и сравнению рисков заключается в определении возможных категорий воздействия и того, что представляют собой «критические риски», «риски средней степени» и «незначительные риски» по каждой категории. В системе регулирования ее цели могут служить категориями воздействия. В системе регулирования судостроения, например, таблица категорий воздействия может выглядеть следующим образом:

Категория	Безопасность пассажиров	Затраты предприятий	Окружающая среда
Очень серьезные последствия	Минимум одна жертва	Свыше 10 000 долл. США дополнительных затрат	Уровень выбросов CO <sub>2</sub> превышает X
Средние последствия	Травмы у более чем 20 пассажиров	От 5 000 до 10 000 долл. США дополнительных затрат	Уровень выбросов CO <sub>2</sub> ниже X, но выше чем Y
Малые последствия	Травмы у менее чем 20 пассажиров	Менее 5 000 долл. США дополнительных затрат	Уровень выбросов CO <sub>2</sub> не превышает Y

### 3.8 Существующие стратегии обработки риска

На основе результатов оценки риска, по согласованию с заинтересованными сторонами системы, регуляторы выбирают соответствующую стратегию управления рисками. Регуляторы могут выбрать одну из четырех стратегий (принятие, избегание, смягчение или передача риска), представленных в Главе 3. Здесь мы сосредоточимся на том, как эти стратегии могут быть реализованы в системе регулирования.

В контексте регулирования принятие риска означает, что регуляторы решают, что не желают или неспособны принять меры по снижению вероятности и ожидаемого воздействия риска. Однако важно в случае принятия риска своевременно уведомить все заинтересованные стороны и включить его в процесс планирования действий в чрезвычайных ситуациях регулирующим органом и прочими сторонами регулирования.

Судя по всему сопротивление принятию рисков нарастает, отчасти в результате взаимодействия политических процессов и средств массовой информации. Большинство влиятельных политиков, имеющих обычно краткосрочные цели, не хотят, чтобы их обвинили в возможных несчастных случаях в течение срока их полномочий и предпочитают выстраивать бюрократические барьеры для ограничения угроз, снижая тем самым производительность систем в долгосрочной перспективе.

### Деревья-убийцы

В 2008 году Британский институт стандартов предложил новый Британский стандарт в области проверки безопасности деревьев – BS 8516. В нем содержались рекомендации по проведению экспертной проверки деревьев не реже, чем раз в пять лет (в дополнение к менее дорогостоящим, но более регулярным проверкам). Эти проверки представляли бы собой «систематический диагностический процесс визуального осмотра компетентным специалистом (например, лесоводом) дерева, начиная с уровня земли, используя при необходимости бинокль, молот или щуп, с целью формирования достаточного понимания структурного состояния дерева для корректировки, в соответствующих случаях, интервала повторной проверки и предоставления рекомендаций по управлению (меры по контролю над риском), включая детальную инспекцию». «Детальная инспекция» подразумевала осмотр верхней части дерева с воздуха и использование, при необходимости, оборудования по выявлению участков гниения. Предложение было направлено на согласование и вызвало столько споров, что так и не было принято. Деревья могут становиться причиной смерти людей в случае падения, поэтому наличие деревьев означает риск для безопасности. В среднем в Соединенном Королевстве шесть человек в год погибают в результате несчастных случаев, связанных с деревьями. Для населения в 60 миллионов человек ежегодный риск составляет 1 случай на 10 миллионов человек. Но когда безопасность является абсолютной ценностью, риск недопустим, так как может привести к гибели людей.

*Источник: Дональд Макрей (2011)*

Непринятие риска также объясняется взаимодействием заинтересованных сторон в обществе, включая СМИ, гражданского общества и лоббистов. Одним из примеров последствий непринятия риска является ситуация, когда приемлемое содержание остатков загрязнителей на фруктах и овощах, потребляемых человеком, установлено на самом низком уровне, который можно проверить с помощью измерительного оборудования. При отсутствии критериев допустимости риска решение о пороговом пределе должно приниматься не на основе общественного консенсуса, который представляют политики, а исходя из научных и технологических оценок.

Консультативный совет Соединенного Королевства по вопросам риска и регулирования способствовал широкому обсуждению приемлемых уровней риска на политическом уровне (КСРР, 2009). Одним из выводов, которые можно сделать из этого обсуждения, является то, что деятельность по регулированию и стандартизации должна основываться не на технической обоснованности достижения более высокого уровня безопасности, а на анализе соотношения между выгодой и риском. Тем не менее, общество, очевидно, все больше не приемлет риск, и правительство вынуждено ужесточать требования регламентов.

Объяснение этой тенденции можно найти в документе ОЭСР (2010с): «в то время как мир в целом становится все более безопасным, обеспокоенность общества в отношении рисков ... продолжает расти по ряду причин». Такими причинами являются увеличение продолжительности жизни, рост благосостояния, технологический прогресс и прочие факторы.

Избегание риска в контексте системы регулирования часто подразумевает запрет действий или процессов, сопряженных с риском.

### Система безопасности продуктов питания в ЕС (4)

Примеры реализации стратегии избегания риска можно легко найти в Регламенте безопасности продуктов питания ЕС. Здесь утверждается, что:

«Если очевидным является то, что продукт питания или корм ... может представлять серьезный риск для здоровья человека, здоровья животных или окружающей среды, ... Комиссия ... должна незамедлительно принять следующие меры, одну или несколько, в зависимости от тяжести ситуации:

- (a) Если речь идет о продуктах питания или кормах, произведенных в странах Сообщества:
  - (i) приостановить поставки данного продукта питания на рынок;
  - (ii) приостановить поставки данного корма на рынок;
  - (iii) установить специальные условия для данного продукта питания или корма;
  - (iv) принять прочие промежуточные меры;
- (b) Если продукт питания или корм был завезен из третьей страны:
  - (i) приостановить ввоз данного продукта питания или корма из данной третьей страны или ее региона и, при необходимости, из страны транзита;
  - (ii) установить специальные условия для данного продукта питания или корма из данной третьей страны или ее региона;
  - (iii) принять прочие промежуточные меры».

Передача риска в контексте регулирования означает разделение ответственности за управление риском с субъектами экономической деятельности или обществом (например, с семьями и предприятиями). Вакцинация детей может быть хорошим примером, так как во многих странах для некоторых болезней она не является обязательной, но рекомендуется.

Смягчение риска в этом контексте означает продвижение регулятивного или нерегулятивного реагирования с целью снижения его вероятности и ожидаемого воздействия:

- Регулятивное действие подразумевает не только разработку нового регламента или редакцию существующего, но и выбор соответствующих процедур оценки соответствия и мер по надзору за рынком. Процесс регулирования, необходимый для реализации этого выбора, описан в следующей главе.
- Нерегулятивное действие, с другой стороны, включает такие пути как образовательные или информационные кампании, субсидии или льготы для стимулирования деятельности предприятий. Одной из мер по смягчению риска сможет стать проведение информационной кампании с привлечением целого ряда заинтересованных сторон, включая регулирующие органы, правительственные учреждения, средства массовой информации и гражданское общество.

### **Система безопасности продуктов питания в ЕС (5)**

Использование полной гласности с целью минимизации рисков требуется согласно Регламенту безопасности продуктов питания ЕС: «Необходимо обратить внимание ... на информацию, предоставляемую потребителю, включая информацию на этикетке или иную информацию, доступную потребителю относительно предупреждения определенного негативного воздействия на здоровье человека конкретного продукта или категории продуктов».

### **Информационные кампании с целью смягчения риска. Пример Африки**

Информационные кампании, учитывающие культурную специфику, проводятся по всему миру с целью смягчения рисков, связанных со здоровьем людей и стихийными бедствиями. Их частота также растет благодаря существованию социальных сетей и другим инновациям в сфере ИТ. Системы раннего оповещения, созданные многими национальными правительствами с целью подготовки граждан к ураганам, циклонам, землетрясениям и цунами, предотвратили или смягчили воздействие этих катастроф. Также часто проводятся кампании по предупреждению употребления табака, наркотиков и алкоголя.

Кампании, нацеленные на информирование о риске распространения ВИЧ/СПИД посредством незащищенной сексуальной активности, оказались крайне успешными в изменении поведения, связанного с распространением болезни. Они также являются примером превосходного использования нерегулятивного действия для смягчения рисков, как показывает следующий пример из Уганды (АМР США, 2002). Распространение ВИЧ там значительно снизилось во многом благодаря реализации коммуникационной стратегии изменения поведения, развернутой в национальном масштабе в 1986 году. Несмотря на то, что эпидемиологические, социокультурные и политические факторы также внесли свой вклад, «знание ВИЧ, восприятие риска и пути предотвращения риска» сыграли здесь решающую роль.

Исследование доказывает, что «хотя мы никогда не узнаем, что на самом деле произошло в Уганде, опыт этой и других стран, добившихся определенных успехов, предполагает, что реализация комплексной стратегии по изменению поведения людей, в идеале поддерживаемая государством на высоком уровне с участием широкой общественности, может стать наиболее эффективным подходом к профилактике заболеваний».

#### **ХФУ и истощение озонового слоя**

В 1930-х годах, когда хлорфторуглероды (ХФУ) были впервые использованы в промышленных масштабах, отсутствие всеобъемлющих научных знаний не позволило предвидеть того, что эти химикаты будут воздействовать на стратосферный озон. Более того, они считались нетоксичными и стабильными веществами. Однако как только ученые открыли в 1974 году, что распад ХФУ в стратосфере вызывал истощение стратосферного озона (Молина и Роулэнд, 1974), были незамедлительно приняты меры по изучению последствий производства ХФУ. Тщательный контроль антропогенных выбросов ХФУ, потери и восстановления озона систематически проводится с конца 1970-х годов с использованием самых передовых технологий. Открытие озоновой «дыры» над Антарктидой в 1985 г. усилило уже растущую озабоченность истощением озонового слоя по всему миру.

В 1987 году был подписан Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой. Вступив в силу двумя годами позднее, он заложил основы регулирования и постепенного снятия с производства веществ, разрушающих озоновый слой. В результате этих мер суммарный уровень разрушающих озон газов в стратосфере значительно снизился по сравнению с рекордным уровнем 1992–1994 гг. (ВМО и др., 2007). Несмотря на то, что было достигнуто существенное сокращение выбросов многих разрушающих озоновый слой веществ, атмосферные концентрации уменьшаются намного медленнее ввиду длительного времени жизни в атмосфере некоторых соединений, которое может достигать 50–100 лет. Ожидается, что вследствие «оглушительного успеха» Монреальского протокола уровень выбросов ХФУ и прочих вредных веществ может упасть ниже уровня образования озоновой дыры приблизительно к 2070 году (Хансен, 2007).

Чтобы эта цель оставалась реалистичной, а действия продолжали быть эффективными, важно продолжать непрерывный мониторинг соответствия Протоколу, уровня выбросов и степени истощения озонового слоя.

*Источник: МСУР (2009)*

### 3.9 Реализация стратегий обработки риска

Вне зависимости от выбранной стратегии управление рисками в системе регулирования требует осуществления контроля соответствия и оценки воздействия этого управления на процессы регулирования, заинтересованные стороны и сферы деятельности. Это подразумевает:

- (a) интеграцию регулятивных и прочих мер по управлению рисками с существующими процессами;
- (b) создание механизмов координации деятельности между компетентными органами и заинтересованными сторонами;
- (c) руководство и создание соответствующего бюджета для организаций, осуществляющих контроль соответствия (органы по оценке соответствия и/или надзору за рынком);
- (d) установление санкций за несоответствие.

Выбор и реализацию стратегии обработки риска можно отразить следующей записью:

**Пример записи стратегии обработки риска в таблице**

Риск	Мера	Затраты различных заинтересованных сторон	Ответственная сторона	Срок исполнения	Регламент №
Ненадлежащее потребление продукта питания	Новые требования к содержанию этикеток	100 000 долл. США для регулятора, 10 долл. США на один тип продукта для субъектов	Департамент	X	X

Тогда по каждому риску в рамках системы необходимо будет определить следующие параметры: что с ним делать, сколько будет стоить соответствующая обработка риска, кто будет принимать меры и когда они должны быть приняты.

Разработка комплексного плана обработки риска поможет понять взаимосвязанную природу рисков и не допустить планирование противоречащих мер. Согласованная методология обеспечит прозрачность и четкое разделение обязанностей по оценке и управлению рисками.

Если выбрана стратегия смягчения риска и регулирование становится средством ее реализации, будут осуществлены все регулятивные процессы, применяемые в национальной системе регулирования. Модель данных процессов, начиная с разработки регламента и заканчивая анализом на основе фактических величин, представлена в Главе 5.

### 3.10 Кризисное управление в системах регулирования

Как отмечалось ранее, техническое регулирование, оценка соответствия и надзор за рынком играют важную роль в предотвращении и урегулировании кризисов в различных секторах. Все стороны регулирования, включая предприятия и потребителей, заинтересованы в разработке и применении инструментов, позволяющих эффективно прогнозировать и, при необходимости, разрешать кризисные ситуации. Во многих случаях, однако, кризисы привели к введению несоизмеримых требований регламентов. Чтобы быть эффективным, кризисное управление должно стать неотъемлемой функцией процесса управления рисками в любой системе регулирования; эффективная подготовленность и/или кризисное реагирование требуют систематического управления рисками, и наоборот (Ячия и Никонов, 2011b).

Так как существуют некоторые неизбежные риски, которые почти невозможно спрогнозировать, и есть некоторые риски, принятые в системе регулирования, регуляторы должны подготовить план того, что должно быть сделано, если ущерб, связанный с риском, будет нанесен, кто должен действовать и как. Необходимость разработки планов действий в чрезвычайных ситуациях признается везде, но эти планы будут эффективны только если планирование действий в чрезвычайных ситуациях станет неотъемлемой частью управления рисками. Для лучшей интеграции инструментов кризисного управления в практику регулирования регулирующие органы и другие заинтересованные стороны могут воспользоваться Рекомендацией ЕЭК ООН «Кризисное управление в рамках регулирования». Эта рекомендация является руководством по включению определенных функций в практику регулирования, чтобы улучшить подготовленность к кризисам и устойчивость систем нормативного регулирования.

В ключевые этапы кризисного управления входит подготовка к кризису, стабилизация, продолжение осуществления критически важных функций, восстановление и контроль исполнения.

Регулирующие органы должны понимать, что проблемы, решение которых выходит за рамки возможностей обычных организационных структур и процессов, требуют достаточных ресурсов и предварительного планирования в соответствии с имеющейся передовой мировой практикой. Поэтому их задача – спроектировать функцию кризисного управления так, чтобы она обеспечила эффективную координацию действий, предпринимаемых в кризисной ситуации различными заинтересованными сторонами, в т. ч. органами по оценке соответствия, надзору за рынком, предприятиями и потребителями. То, как организована эта функция, зависит от внутреннего и внешнего контекста системы регулирования, имеющихся ресурсов, целей регулирования, коммуникационных технологий и других факторов.

Группа по кризисному управлению (или любая иная форма возложения ответственности за кризисное управление), работающая в системе регулирования, должна иметь в своем распоряжении все необходимые ресурсы, в том числе:

1. Доступ к резервному фонду;
2. Людей, навыки, опыт и компетентность;
3. Инструменты, методы и поддерживающая инфраструктура для управления кризисом;
4. Системы коммуникации;
5. Системы управления информацией и знаниями.

Планирование действий в чрезвычайных ситуациях является одним из основных инструментов кризисного управления. Регулирующие органы должны разрабатывать планы действий в чрезвычайных ситуациях и наращивать потенциал в области реагирования на чрезвычайные ситуации, которые можно будет быстро применить во время кризиса как инструмент снижения воздействия риска, если таковой произойдет. Регуляторы, совместно с другими заинтересованными сторонами, должны разрабатывать, тестировать и выполнять:

- Стандартные планы действий в чрезвычайных ситуациях с указанием общих принципов реагирования на риски, вне зависимости от того, были они идентифицированы или нет, чтобы гарантировать эффективное реагирование в первые часы кризиса;
- Специальные планы действий в чрезвычайных ситуациях, при необходимости, для рисков, идентифицированных и обработанных в рамках системы.

### **Система безопасности продуктов питания в ЕС (6)**

Регламент безопасности продуктов питания ЕС требует кризисного управления тогда, «когда Комиссией выявлена ситуация, сопряженная с серьезным прямым или косвенным риском для здоровья человека, исходящим от продукта питания или корма, и этот риск не может быть ликвидирован, предотвращен или смягчен посредством реализации существующих положений».

Функция кризисного управления осуществляется в европейской системе безопасности продуктов питания следующим образом:

Комиссия, в тесном сотрудничестве с Органом (ЕОБП) и государствами-членами, разрабатывает общий план кризисного управления в области безопасности кормов и продуктов питания. В этом плане определяются типы ситуаций, сопряженных с прямыми или косвенными рисками для здоровья человека, практические процедуры управления кризисом, включая принципы прозрачности, и коммуникационная стратегия.

В кризисной ситуации, согласно определению выше, Комиссия немедленно оповещает государства-члены и Орган и создает группу по кризисному управлению. Орган входит в эту группу и, по мере необходимости, оказывает научную и техническую помощь.

Как в бизнес среде, Комиссия отвечает за планирование действий в чрезвычайных ситуациях и разработку процедур для их реализации во время кризиса: «Эти организационные процедуры призваны улучшить координацию действий и определить наиболее эффективные меры на основе лучшей научной информации. Поэтому в откорректированные процедуры должны быть включены функции Органа, обозначена его роль в оказании научной и технической помощи в форме консультаций во время продовольственного кризиса».

В стандарте Австралии и Новой Зеландии AS/NZS 5050:2010 «Непрерывность бизнеса. Управление рисками, связанными с дестабилизацией» дается ряд рекомендаций по развитию процессов планирования действий в чрезвычайных ситуациях. Кроме того, регулирующие органы должны наладить процессы коммуникации и консультаций, являющиеся частью кризисного управления, чтобы:

- Повысить осведомленность, уверенность и улучшить понимание процессов кризисного управления сторонами системы регулирования;
- Эффективно обмениваться информацией и консультироваться с заинтересованными сторонами в кризисных ситуациях, в частности для предоставления заинтересованным сторонам информации в первые часы кризиса;
- Способствовать, при необходимости, использованию имеющихся возможностей, предоставленных альтернативными средствами.

В кризисной ситуации регулирующие органы должны обеспечить разработку соответствующих механизмов для принятия мер, включающих:

- Концентрацию внимания на затронутых лицах;
- Запуск надежных процессов сбора данных;
- Создание команды по кризисному управлению (может объединять экспертов в определенных сферах, высшее руководство компаний, профессиональных антикризисных менеджеров, затронутых лиц и т.д.);
- Контроль реализации плана действий в чрезвычайных ситуациях.

На стадии контроля реализации плана действий в чрезвычайных ситуациях регулирующие органы должны собрать соответствующие данные и проанализировать причины возникновения

кризиса, эффективность и уместность мер, принятых в рамках быстрого реагирования. Вопросы принятия и продолжения реализации регулятивных мер, связанных с конкретными кризисами, подлежат повторному анализу и пересмотру.

Множество ошибок в управлении рисками допускаются в ситуациях, когда риски (ожидаемые или непредвиденные) в конечном итоге действительно происходят. Как уже утверждалось ранее, при том, что планирование действий в чрезвычайных ситуациях является важной функцией процесса управления рисками, оно отсутствует во многих рамках по управлению рисками.

Усовершенствованное кризисное управление ценно не только само по себе – оно может также помочь спасти жизни и активы и оказать положительное воздействие на систему нормативного регулирования в целом, так как это поможет увеличить доверие со стороны общества и гарантировать, что регулятивные меры не принимаются поспешно.

### 3.11 Мониторинг и повторный анализ

Регуляторы или прочие заинтересованные стороны должны также наладить процессы непрерывного совершенствования системы регулирования. Они могут включать проведение регулярного внутреннего аудита, анализ и корректировку процессов и методологий, функционирующих в рамках системы. Цель этих действий заключается в повышении эффективности взаимосвязи процессов и формировании общего понимания политики регулирования всеми заинтересованными сторонами системы.

Наращивание потенциала организации в управлении рисками является ключевой задачей любого регулятора. Как отмечалось выше, это требует систематического подхода к управлению рисками в рамках системы регулирования. Важным элементом, который важно учесть в процессе создания системы регулирования, является проведение регулярного методологического обзора всей системы в целом, ее методологий, процессов и эффективности на высоком уровне.

Такой обзор должен выходить за рамки оценки текущих стратегий обработки риска. В него должен входить комплексный анализ процессов и методологий управления рисками и определение возможностей для улучшения. Ошибки в методологии управления рисками могут привести к системным ошибкам. Проведение анализа системы менеджмента – это один из инструментов, о которых системы регулирования могут узнать из стандартов по системам менеджмента (например, ИСО 9001:2008). Это позволило бы регуляторам включить в систему механизмы непрерывного совершенствования, необходимые для повышения эффективности и развития последовательной политики минимизации рисков.

### 3.12 Применение модели

Пофункциональная реализация модели, представленной на Рисунке 3.1, потребует участия всех учреждений, вовлеченных в систему регулирования, включая регулирующие органы, организации по стандартизации, предприятия, органы по оценке соответствия и надзору за рынком. Реализация модели нацелена на:

- Определение регулируемыми органами общей терминологии риска, используемой всеми заинтересованными сторонами системы регулирования и общего процесса управления рисками в рамках системы;
- Создание эффективных механизмов точного проведения анализа выгод и затрат;
- Более активное вовлечение субъектов экономической деятельности в регулятивные процессы и привлечение внимания сторон регулирования к рискам, с которыми предприятия не могут справиться самостоятельно;

- Содействие организациям по стандартизации в работе с самыми основными рисками, существующими в системах регулирования;
- Содействие органам по оценке соответствия и надзору за рынком с целью обеспечения соответствия их мероприятий и планов действий целям и ожиданиям других заинтересованных сторон;
- Определение условий финансирования каждой из заинтересованных сторон для эффективного выполнения ими своих функций.

Широкое применение данной модели улучшит координацию среди заинтересованных сторон на национальном, региональном и международном уровне. Это также приведет к более последовательному и систематическому применению инструментов управления рисками в регулятивной деятельности.

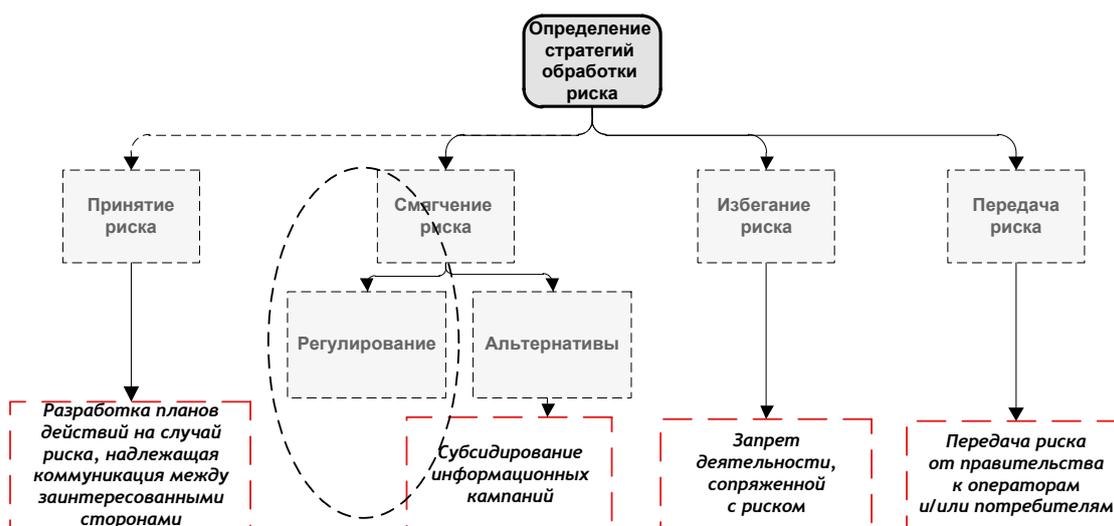
## 4 Нормативное регулирование как инструмент смягчения риска



качестве ключевых инструментов управления рисками в системе регулирования в целом.

В предыдущей главе мы описали методологию применения инструментов управления рисками к целям и потребностям системы регулирования. В предложенной модели законы, административные меры и техническое регулирование, а также добровольные стандарты и нормы представлены в

*Рисунок 4.1 Регулирование как инструмент смягчения риска*



С точки зрения управления рисками разработка регламента это только один из возможных результатов более общего процесса управления рисками, пронизывающего систему регулирования. Регулирование это один из нескольких главных инструментов смягчения риска, доступных людям, определяющим политику.

Качество этого процесса для разработки и реализации регламента в значительной степени определяет, насколько эффективной стратегией обработки риска это будет. В этой главе мы дадим простое и общее описание процесса разработки регламентов и обеспечения соответствия этим регламентам. В центре нашего внимания будет, главным образом, находиться подкласс регламентов или технических регламентов, представляющих собой различные требования, установленные органами власти в отношении продуктов и производственных процессов (например, требования к маркировке, мерам по обеспечению безопасности для предприятий, требования по энергоэффективности и т.д.). Мы увидим, что разрабатывать и внедрять технические регламенты становится все труднее, так как продукты становятся все более сложными, а способность среднестатистического пользователя оценить их качество постепенно

снижается или же исчезает вообще. В связи с этим требуется координация действий ряда заинтересованных сторон.

#### 4.1 Что такое регламент?

Регламент - это очень широкое понятие. Всемирный банк (2006) определяет его как «наложенный правительством контроль над деловой активностью». Зунштайн (2011) поясняет, что «термин “регламент” охватывает обширную сферу [и] может относиться к усилиям по снижению загрязнения воздуха, защите от террористических атак, религиозной или гендерной дискриминации, защите потребителей, профессиональной безопасности». Мэттли и Вудс (2009) определяют регламент более широко как «организацию и контроль экономической, политической и общественной деятельности посредством создания, внедрения, мониторинга и предписания правил». Болдуин (1999) предлагает использовать слово «регламент» «в ... смысле определенного набора указаний, где регулирование включает обнародование обязательного свода правил, который будет применяться организацией для достижения этой цели»; как «преднамеренное государственное влияние, где регламент имеет более широкий смысл и охватывает все действия государства по оказанию влияния на поведение предприятий и общества», и как «все формы общественного влияния или контроля».

В документе ОЭСР «Политика регулирования. На пути к стабильному росту» (2010а) объясняется, что «регламент можно определить как любой инструмент, с помощью которого правительства, их вспомогательные органы и наднациональные органы (такие как ЕС или ВТО) устанавливают требования для граждан и компаний, имеющие юридическую силу. Таким образом, этот термин может охватить широкий спектр инструментов: от основного законодательства до вторичных регламентов по его исполнению, вспомогательных правил, административных формальностей и решений по исполнению регламентов более высокого уровня (например, выдача разрешений) и стандартов». В это понятие ОЭСР также включает «мягкое право».

Многие регламенты вводятся в ответ на определенные риски. Например, экологическое законодательство было принято с целью смягчения рисков для здоровья от выбросов токсичных веществ в атмосферу, воду и почву. Разумеется, регламенты могут также разрабатываться в целях, не связанных с риском, например, для создания благоприятного инвестиционного климата или упрощения процедур торговли посредством создания порталов или систем «единого окна». Наряду с рассмотрением различных регламентов мы будем в основном фокусироваться на технических регламентах, разработанных с целью непосредственного или косвенного смягчения рисков.

#### 4.2 Оценка согласованности комплекса регламентов

Когда новый регламент вводится с целью смягчения риска или по иной причине, он становится частью комплекса регламентов, которым должны соответствовать субъекты экономической деятельности и гражданское общество. Исполнение регламентов и доказательство такого исполнения составляют большую часть затрат предприятий. Повсеместно это также стало важным фактором деловой конкурентоспособности.

Одна из наиболее частых жалоб компаний заключается в том, регламенты противоречат друг другу. Регулятору было бы полезно посмотреть на проблему согласованности с точки зрения бизнеса. Рисунок 4.2 может в этом помочь. Компании, как правило, волнуют следующие три слоя их регулятивной среды:

- Горизонтальные регламенты;
- Отраслевые регламенты;
- Основы управления бизнесом и процедуры менеджмента.

**Рисунок 4.2 Комплекс регламентов для предприятия бизнеса**



#### *Горизонтальные регламенты*

Первый слой содержит горизонтальные требования, которые должны соблюдать организации из различных секторов. Например, горизонтальный сектор законодательства ЕС в области окружающей среды охватывает «ряд вопросов, возникающих в различных предметных областях, в отличие от регламентов, касающихся определенной сферы, например, воды или воздуха» (Европейская комиссия, 2008). Аналогичным образом, все организации должны следовать регламентам в области гигиены труда и техники безопасности, независимо от того, в каком секторе они работают.

#### *Отраслевые регламенты*

Второй слой содержит экономические и технические требования для определенных секторов экономики и продуктов, например, регламенты в области безопасности пищевых продуктов (например, вышеупомянутый Регламент безопасности продуктов питания ЕС), финансов (например, инструкции Центральных банков) или химического производства (например, регламент REACH Европейского союза).

#### *Внутреннее управление предприятием и процедуры менеджмента*

У всех организаций есть свои собственные «регулятивные» системы правил внутреннего распорядка, обычно называемые «системами менеджмента», представляющие собой третий слой регулирования бизнес среды. В такие системы входят все обязательные требования первых двух слоев, а также собственные требования организации (связанные с качеством продуктов, услуг и бизнес-процессов). Эти требования, зачастую основанные на международных стандартах, таких, как ИСО 9001:2008, определяют конкурентоспособность организации и могут поэтому быть более строгими, чем обязательные требования. Они внедрены в процессы организации, которые, в соответствии с фактическим мировым стандартом системы менеджмента, осуществляются по циклу «планирование-действие-проверка-корректировка». Эти процессы включают планирование, проектирование и разработку продуктов и услуг, закупки, производство и предоставление услуг, продажи и отгрузку, и т.д.

### *Взаимодействие различных слоев регулирования*

Регламенты, применяемые в отношении бизнеса (где каждый слой регулирования содержит значительное количество требований), также оказывают влияние друг на друга. Это необходимо учитывать каждый раз, когда вводится новый регламент или пересматривается уже существующий.

Как отмечалось ранее, в идеальной ситуации регламенты должны друг друга укреплять, но это не всегда так. Регламенты, сгруппированные в пределах одного регулятивного поля, могут быть:

- (a) Независимыми: т.е. новый регламент не оказывает никакого влияния на исполнение других регламентов.
- (b) Дополняющими: новый регламент помогает достичь целей другого регламента (например, запрет на курение в кафе и более высокие налоги на сигареты).
- (c) Противоречащими друг другу: новый регламент препятствует достижению целей других регламентов. Например, техническое регулирование может легко создать монополию (если существует только одна организация, которая в силах следовать новому стандарту), даже при наличии антимонопольного регулирования.

#### **Принцип гильотины в регулировании**

Цель «гильотины» заключается в рассмотрении большого количества связанных с бизнесом регламентов и устранении ненужных без долгих и дорогостоящих юридических действий. Это осуществляется следующим образом. Правительство поручает всем министерствам и агентствам в определенный срок составить реестры своих регламентов. После подготовки списков (с участием частного сектора и под контролем центрального органа) ненужные устаревшие, и незаконные правила аннулируются. В результате объединения списков всех министерств и агентств создается централизованный список. К определенной дате любые регламенты, не вошедшие в список, автоматически аннулируются без дальнейших юридических действий. Список становится всеобъемлющим реестром всех действующих регламентов и служит юридической базой данных регламентов, которым необходимо следовать.

*Источник: Impact Alliance (2010)*

Указ Президента США 2011 года, упомянутый ранее (США, 2011), о совершенствовании американской системы регулирования, начинается с утверждения о том, что «перед некоторыми секторами и отраслями промышленности стоит значительное количество нормативных требований, некоторые из которых могут быть избыточными, непоследовательными или дублирующими друг друга». В мае 2012 г., Постановление правительства об «Определении и сокращении регуляторного бремени» подкрепило и расширило Указ с целью «поощрения гражданского участия в ретроспективном пересмотре [регламентов], модернизации регуляторной системы и институционализации систематических оценок значимых регламентов» (США, 2012b).

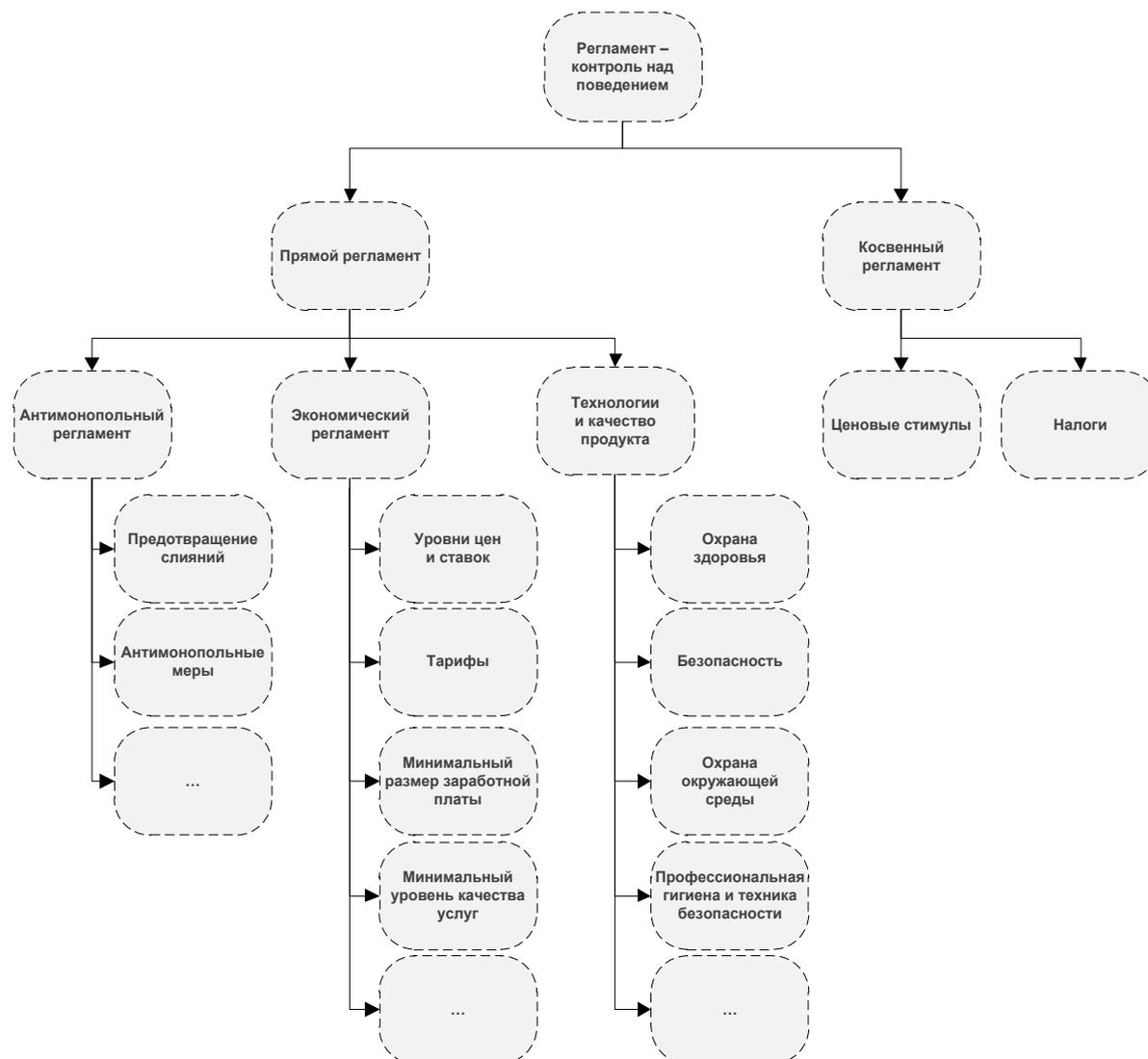
### **4.3 Типы регламентов, используемые для смягчения рисков**

Различные экономические теории, аналитические рамки и методологии создают основу для осуществления регулятивного действия в определенных областях, включая степень регулирования экономики, имеющиеся у органов средства по предупреждению сбоев в функционировании рынка и регулирование тарифов и цен на коммунальные услуги.

На Рисунке 4.3 представлена возможная классификация различных типов регламентов, о которых мы поговорим позже. Регламенты могут быть прямыми или косвенными. Косвенные регламенты представляют собой попытку повлиять на поведение, изменяя параметры,

используемые субъектами экономической и общественной деятельности при принятии решений. Хорошим примером являются ценовые стимулы и налоги, например, налоги на сигареты, вводимые для борьбы с курением. При этом прямые регламенты – не что иное, как попытка правительства непосредственно управлять поведением, устанавливая определенные характеристики или ограничения для производственных процессов и продуктов.

**Рисунок 4.3 Типы регламентов**



Существует три больших семьи прямых регламентов: те, которые вводятся для защиты конкуренции (антимонопольные регламенты), экономические регламенты и регламенты по охране здоровья, безопасности и окружающей среды и реагированию на другие социальные проблемы.

#### 4.4 Структура процесса разработки регламента

Множество публикаций содержат ответы на вопросы «как» в отношении регулирования и его реформирования. ОЭСР (2010a) утверждает, что «если политика регулирования заключается в стимулировании обновления экономической и общественной деятельности, его основные учреждения и процессы [должны включать] улучшение оценки воздействия на основе фактических данных для обеспечения согласованности политики, институциональный потенциал для выявления

и продвижения приоритетов реформ и, не в последнюю очередь, большее внимание мнению пользователей, которые должны быть вовлечены в процесс развития регулирования». Организация также призывает «пересмотреть роль регулирующих органов и баланс между обязанностями государства и частных лиц в отношении регулирования для сохранения подотчетности и предотвращения захвата [регулятора]» или коррупции и восстановления «приоритетной важности консультаций, коммуникаций, сотрудничества и координации всех уровней правительства и прочих организаций, включая, не в последнюю очередь, международное сообщество».

Для эффективного смягчения рисков нормативное производство должно включать следующие компоненты:

1. Ряд требований, например, тарифы, технические требования, ценовые регламенты и т.д.
2. При необходимости, положения о дорыночном контроле: он может состоять из процессов, допускающих к деятельности на рынке только тех, кто отвечает требованиям, и реализованных в форме сертификации или лицензирования.
3. Организация пострыночного контроля: он может включать в себя процессы по удалению с рынка несоответствующих продуктов или услуг и называться наблюдением или надзором за рынком.

Многие кризисы возникают из-за несоответствий в одном из этих трех основных элементов. Мэттли и Вудс (2009) утверждают, что последний финансовый кризис можно объяснить «ненадлежащим регулированием, породившим несоответствие между выгодой для частных лиц и риском для государства, а также неспособностью регуляторов выполнять собственные обязанности по регулированию» (пострыночный контроль). Что касается разлива нефти в Мексиканском заливе в 2010 году, некоторые эксперты утверждали, что действие этих двух факторов усугубили несоответствующие надзорные процессы компании “British Petroleum”.

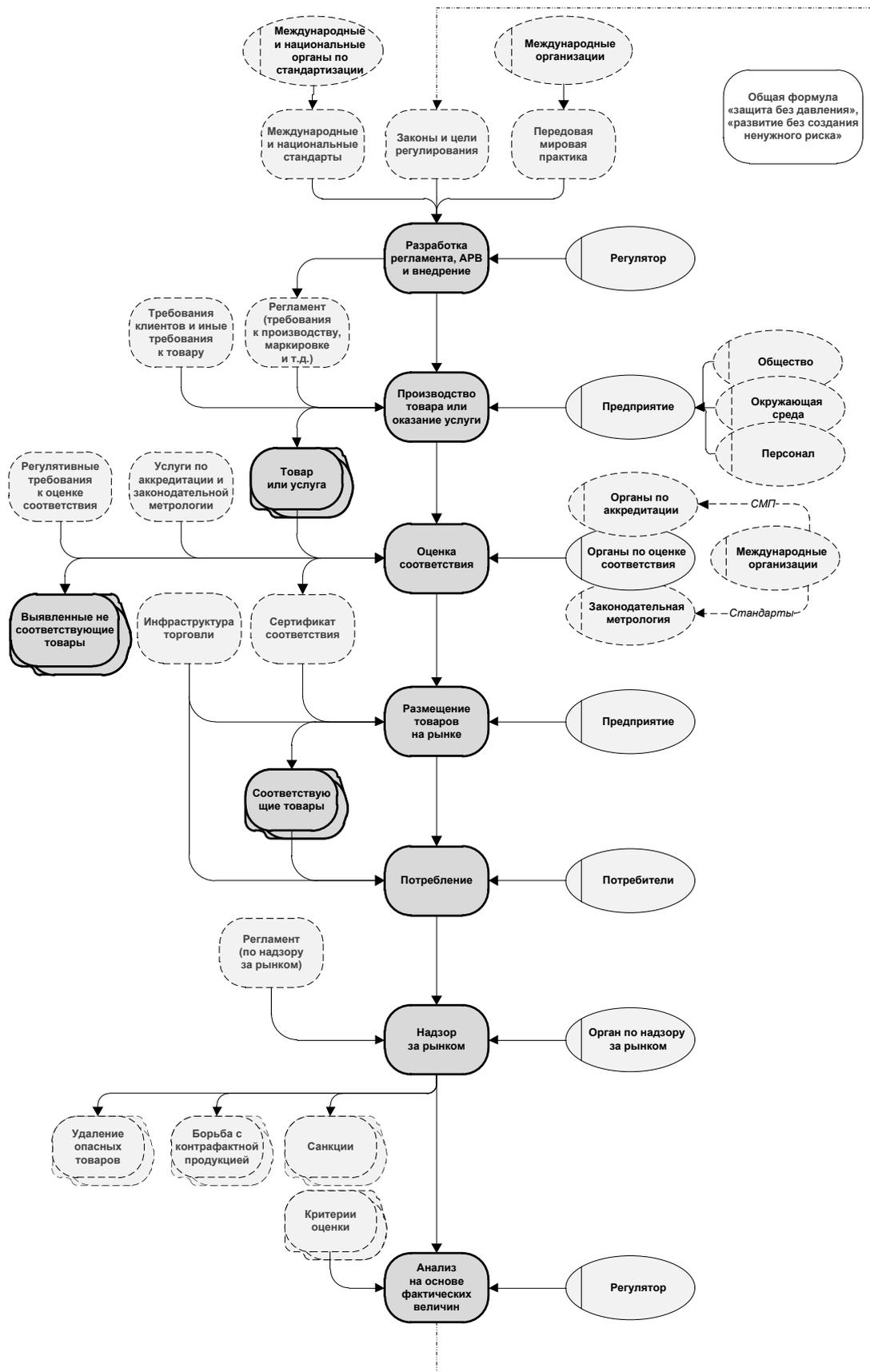
Модель процесса разработки регламента представлена на Рисунке 4.4 ниже.

На схеме детально показаны главные этапы нормативного производства, включая определение целей. Здесь также обозначены исходные данные и результаты каждого этапа процесса и участвующие заинтересованные стороны.

Первый шаг – **разработка, оценка и внедрение регламента**, устанавливающего правила для всех предприятий. Эти правила наряду с рыночным спросом на продукт и другими факторами являются основой **производства продукта или оказания услуги**. Реализованные предприятиями, эти процессы создают экономическую ценность. Однако они могут также нести с собой риски для других заинтересованных сторон.

Прежде чем продукты и услуги размещаются на рынке, система регулирования проверяет их на соответствие требованиям, установленным в регламенте с помощью процессов **оценки соответствия** (дорыночный контроль). В некоторых случаях (в зависимости от уровня риска продукта) такие процессы приводят к выдаче сертификатов, позволяющих предприятиям начать **размещение продуктов на рынке** (следующий блок в модели). Цель этих процессов заключается в предоставлении **потребителям** только соответствующих требованиям продуктов.

Рисунок 4.4 Структура системы регулирования: базовая модель



Тем не менее, никакая оценка соответствия не может гарантировать, что на рынке размещаются только отвечающие требованиям продукты; за такой оценкой должна следовать **деятельность по надзору за рынком** (например, инспекции) компетентных органов как форма пострыночного контроля. Надзор за рынком осуществляется с целью обнаружения не соответствующих требованиям товаров и, в случае серьезного несоответствия, их изъятия. Иногда возможно привести продукты в соответствие (например, компании можно обязать соблюдать ранее игнорируемые требования к маркировке). Если несоответствие требованиям не представляет угрозу для потребителей, органы по надзору за рынком могут ограничиться проверкой на соответствие следующей партии продуктов. В иных случаях они могут наложить санкции на несоблюдающие требования компании. Сотрудничество с таможенными органами крайне важно для обеспечения того, чтобы не только продукты, произведенные в пределах таможенной территории, но и импортированные продукты отвечали нормативным требованиям страны.

Результаты деятельности по надзору за рынком и прочие аспекты регулирования оцениваются регуляторами в процессе **анализа на основе фактических величин**, по результатам которого, при необходимости, в регламент вносятся изменения, и цикл начинается заново.

В следующей главе мы проанализируем практический пример, чтобы показать, как эти этапы могут быть реализованы на практике и подробно описать то, как они функционируют.

Интересно, что наблюдения и рекомендации, которые мы формируем в отношении технических регламентов для систем регулирования, обычно могут использоваться в оценке других систем, например, финансовых. Технические регламенты в действительности представляют собой сложную подсистему нормативного регулирования относительно вопросов регулирования «как» (содержание) и «что» (процессы). Нормативное содержание очень сложное из-за большого количества требующих регулирования параметров (разумеется, выходящих за рамки стандартов в отношении минимального качества услуг). Процессы регулирования так же сложны из-за необходимости оценки соответствия по большому количеству параметров и физического брака по причине несоблюдения нормативных требований.

## 5 Как регулирование осуществляется на практике? Пример



Продолжая обсуждение структуры системы регулирования (Рисунок 4.4), далее мы сосредоточимся на роли различных заинтересованных сторон в регулировании и покажем, «кто чем занимается», когда разработка и внедрение регламента выбраны в качестве инструмента смягчения риска. Вместо того, чтобы давать исчерпывающее описание всех функций, чего было бы невозможно добиться даже в серии публикаций, мы рассмотрим пример, вымышленную ситуацию, чтобы показать самые интересные аспекты каждой из них.

Все этапы регулирования тесно переплетены. Как и все модели, модель, показанная на Рисунке 4.4, является упрощением действительности, поскольку большинство связей невозможно изобразить. Еще одно упрощение состоит в том, что модель показывает эти процессы как последовательные, тогда как на практике, разумеется, многие из них функционируют одновременно. Тем не менее, она на самом деле создает полезную основу для анализа регулирования.

Чтобы оживить описание регулирования как инструмента смягчения риска, в серии рамок мы рассмотрим вымышленный пример деятельности компании, которая получила заказ на строительство круизного судна. Мы увидим, как процессы регулирования влияют на судостроение и обеспечение безопасности судов, не ограничивая при этом конкурентоспособность сектора\*.

### Пример: строительство круизного судна (1)

Как утверждают Мэттли и Вудс (2009), «Потопление Титаника в 1912 году выявило угрозы, которые представляют все более крупные пароходы, и стало толчком в формировании плана нормативных изменений». Последние происшествия, такие, как потопление круизного лайнера “Costa Concordia”, вероятно, приведут к повторению этого цикла регулирования.

В нашем примере (и в реальной жизни) задачей регулирующего органа, отвечающего за судостроительную промышленность и транспорт, является создание и внедрение ряда требований с целью обеспечения безопасности судна. Такие требования являются обязательными для исполнения и на верфи, и для круизной линии – компании, во владении и управлении которой будет находиться судно.

\* В данном примере отражены реальные современные тенденции, так как судостроительная промышленность «оставалась в значительной степени нерегулируемой в течение тысячелетий, несмотря на высокие и очевидные риски», и «теперь ... подчиняется широкому ряду условий» (Мэттли и Вудс, 2009).

## 5.1 Исходные данные в системе нормативного регулирования

Прежде, чем перейти к описанию множества этапов или процессов регулирования, мы рассмотрим элементы, на которых базируется вся система регулирования. Следующая элементы можно рассматривать как «исходные данные» процессов системы регулирования:

- Четко определенные цели всей системы регулирования;
- Крепкая правовая основа (законы о составлении законов);
- Имеющиеся национальные и международные стандарты;
- Ссылки на стандарты в законодательстве;
- Передовая мировая практика.

*Рисунок 5.1 Важные исходные данные для системы регулирования*



А теперь давайте по отдельности рассмотрим все «исходные данные», которые указаны выше и отображены на рис. 5.1.

1. **Четко определенные цели всей системы регулирования.** В создании нового регламента или редакции уже существующего лица, принимающие политические решения, стремятся к достижению целей системы нормативного регулирования в целом. Например, в пищевой промышленности, регулятор стремится сделать безопасные продукты питания доступными для населения при разумных затратах. Эти цели должны быть определены в соответствии со стратегией развития всей страны и основываться на ее целях социального и экономического развития, включая охрану здоровья и укрепление безопасности. Любое нормативное требование, которое не способствует достижению этих целей, можно считать избыточным. Четко определенные цели системы регулирования являются важными исходными данными на всех этапах регулирования, особенно во время проведения *оценки на основе фактических величин*.
2. **Крепкая правовая основа (законы).** Любая система регулирования, которая по своей природе производит законы и постановления, должна сама иметь крепкую правовую основу. Обязанности и полномочия регулирующего органа, влияющего на производственные процессы, должны определяться законом. Всемирный банк (2006) называет правовую основу одним из самых важных критериев сравнительной оценки систем регулирования, утверждая, что «основные нормативные принципы, методы, процедуры и политики, которым будет следовать организация, должны быть четко сформулированы в законе (предпочтительно в уставе или основном законе)». Регулирующий орган также «должен быть создан в соответствии с законом, где четко и в полной мере сформулирована его юрисдикция, полномочия, обязанности и

ответственность». Эти принципы применяются во многих системах регулирования. Например, Регламентом 178/2002 Европейского союза создана система безопасности продуктов питания: в нем описаны функции регулирующего органа (ЕОБП), главные процессы системы и прочие ключевые аспекты этой системы регулирования.

### **Строительство круизного судна (2): Цели регулирования**

Установленные и признанные цели задают направление для системы регулирования и гарантируют наличие всех необходимых регламентов. Цели системы регулирования судостроительной промышленности не отличаются от целей любой другой транспортной отрасли. Мы не будем перечислять все эти цели, но чтобы сделать наш пример содержательным, мы предположим, что целями являются:

- Обеспечение безопасности пассажиров:
  - уменьшение количества происшествий;
  - минимизация последствий происшествий;
- Минимальное воздействие на окружающую среду;
- Недопущение увеличения затрат для компаний.

Цели регулирования играют главную роль в оценке регламентов и могут использоваться для проверки того, все ли цели были охвачены регламентами. Они могут также служить критериями оценки и помочь избежать ситуаций, когда регламент способствует достижению одной цели, но делает невозможным достижение другой (например, когда суда становятся безопасными, но не конкурентоспособными).

Мы предположим, что для достижения этих целей наш регулятор разрабатывает регламент, охватывающий три сферы: 1) качество стали, используемой в строительстве судов, 2) планирование действий в чрезвычайных ситуациях и 3) количество спасательных шлюпок.

Законодательство, являющееся основой системы регулирования, создает платформу, гарантирующую юридическую ценность требований. В случае судостроительной промышленности законодательство должно определить:

- регулирующий орган (например, Министерство транспорта);
- цели регулирования (см. выше);
- процессы регулирования.

3. **Имеющиеся национальные и международные стандарты.** Стандарт - это «документ, одобренный уполномоченным органом, содержащий, для общего и повторного использования, правила, рекомендации или характеристики продуктов или связанных процессов и производственных методов, соблюдение которых не является обязательным» (ВТО, 1994b). Международные стандарты, разработанные такими международными организациями по стандартизации, как ИСО, МЭК и МСЭ, являются основными компонентами системы регулирования по следующим причинам:

- Они систематизируют и интегрируют коллективный опыт и всемирно признаваемую передовую практику в различных сферах деятельности и являются важными инструментами в деятельности и регуляторов, и коммерческих предприятий. Разработанные международные стандарты помогают компаниям наладить эффективные бизнес-процессы.
- Международные стандарты могут быть приняты национальными органами по стандартизации как национальные стандарты (с учетом национальных особенностей)

и, наоборот, национальные стандарты могут стать международными. Другими словами, мировая система стандартизации позволяет национальному опыту стать частью международного, а международному опыту – применяться на национальном уровне. Принятие международных стандартов помогает передовой мировой практике стать частью национальной системы регулирования.

4. **Ссылки на стандарты в законодательстве.** Если регламент ссылается на стандарт, это означает, что он отвечает всем требованиям этого стандарта. Существующие национальные стандарты (на основе международных стандартов) позволяют включить в национальную систему регулирования последние технические разработки, повышая тем самым эффективность деятельности предприятий и уровень экономической интеграции. Это также помогает сократить различия между национальными регламентами, являющиеся одним из основных барьеров в международной торговле. Ссылка на стандарты это полезная опция, но если это неуместно, она может зафиксировать устаревшие технологии или излишне ограничить контроль законодателя над регулируемой деятельностью. Поэтому одним из рекомендуемых подходов является ссылка на последнюю версию стандарта, принятую на национальном уровне. Поскольку государственный орган будет участвовать в принятии стандарта на национальном уровне, он может включить в национальную версию любые необходимые положения. Ссылаясь на новейшие версии стандартов, он сможет избежать возникновения нормативных требований, которые могут повредить конкурентоспособности промышленности.
5. **Передовая мировая практика.** Ряд документов, разработанных международными организациями, такими, как ВТО, Международный торговый центр (МТЦ) и ЕЭК ООН, представляющими передовую мировую практику в разработке технических регламентов, доступен для использования регуляторами. Список таких документов включает Соглашение по ТБТ (ВТО, 1994b) и Рекомендацию L ЕЭК ООН, которая представляет «Международную модель технической гармонизации» (ЕЭК ООН, 2001) и «Дорожную карту качества» МТЦ (МТЦ, 2004).

### Пример: Строительство круизного судна (3)

#### Международные стандарты и передовая практика

Важность стандартов в системе нормативного регулирования можно рассмотреть с различных точек зрения.

1. Судостроительная верфь может использовать в своих производственных процессах знания и ноу-хау, описанные в стандартах. В выборе поставщиков она может обратиться к принятой в стране версии стандарта ИСО 9001:2008 для оценки системы менеджмента качества у поставщиков, что поможет приобрести материалы хорошего качества. При разработке плана действий в чрезвычайных ситуациях верфь может использовать стандарт ИСО 31000:2009, представляющий признанную передовую практику в этой области.
2. Когда регулятор устанавливает требования к качеству стали, которую должна использовать верфь, или когда он принимает решение о минимальном количестве спасательных шлюпок, он может обратиться к международным стандартам. При разработке проекта регламента он может обратиться к национальным версиям этих международных стандартов и таким образом положиться на знания экспертов, участвовавших в разработке этого стандарта. Если судно будет построено в соответствии с международными стандартами, оно будет также соответствовать всемирно признанным критериям оценки качества.

## 5.2 Различные этапы нормотворчества

Рисунок 5.2 Компоненты процесса нормотворчества



### Разработка регламента

Предварительная оценка, проектирование, а также планирование внедрения регламента являются важными процессами, потому что они создают «след» для системы регулирования. Эти процессы находятся в зоне ответственности регулирующих органов и приводят к созданию ряда регламентов и нормативных требований, определяющих «содержание» системы регулирования и правила для субъектов экономической деятельности и рынка.

Регулирующий орган, соответственно, является наиболее важным игроком в этих процессах. В любой отрасли промышленности мы определяем «регулятора» как правительственное учреждение, разрабатывающее и пересматривающее новые законодательные или незакондательные требования в интересах общества. В различных секторах эту функцию могут выполнять различные организации, в том числе министерства, агентства и государственные комитеты. В банковском секторе это обычно центральные банки.

Регуляторы должны иметь одобренный план развития регулирования – документ, устанавливающий приоритеты в законодательной деятельности на определенный период времени. Этот документ должен определить:

- Какие регламенты должны быть разработаны в определенный срок;
- Стороны, ответственные за разработку каждого регламента в списке;
- Приблизительные сроки разработки регламента;
- Затраты на разработку;
- Передовую мировую практику и международные стандарты.

Планы развития регулирования должны быть обсуждены и одобрены на более высоком уровне, чем регулирующий орган (например, в канцелярии премьер-министра), так как рассмотрение на высоком уровне помогает обеспечить согласованность комплекса регламентов (см. раздел 4.2 выше).

Хорошей практикой для регулирующего органа является также наличие внутреннего документа, например, «кодекса практики», содержащего всеобъемлющее описание процедур и

методологий, применяемых в проектировании регламентов. Такие процедуры в большой степени определяются масштабом и особенностями системы регулирования. В следующем параграфе на первый план выводятся некоторые аспекты процесса, который может быть применен ко всем системам регулирования.

Разработка регламента – это сложный процесс, требующий участия многих заинтересованных сторон и наличия детального плана процесса разработки. Такой план начинается с определения предмета разрабатываемого регламента, в особенности рисков, на смягчение которых он будет нацелен. Помимо целей регламента должны быть четко определены критические факторы успеха, представляющие собой ряд параметров, которые будут проанализированы после разработки регламента, чтобы регулятор мог оценить его соответствие первоначальным требованиям. Предположения и ограничения, которые регулирующей орган будет использовать в качестве исходных данных процесса планирования и разработки, также являются ключевыми факторами, которые необходимо определить в этом плане.

В целом, процесс разработки регламента состоит из следующих этапов:

1. Разработка проекта регламента;
2. Получение внутренних комментариев к проекту;
3. Пересмотр проекта;
4. Получение комментариев от других регулирующих органов;
5. Пересмотр проекта;
6. Получение комментариев от общественности (включая международных партнеров);
7. Пересмотр проекта;
8. Одобрение;
9. Публикация.

После того, как регулятор разбил весь процесс на задания, требующие выполнения, он или она может определить:

- Сколько времени необходимо для выполнения каждого задания;
- Какие задания можно выполнять одновременно, а какие последовательно;
- Каковы затраты на выполнение каждого задания;
- Какие задания может выполнить сам регулирующей орган, а какие требуют участия внешних экспертов и заинтересованных сторон, например, органов по стандартизации, ученых, отраслевых ассоциаций или ассоциаций потребителей и т.д.

Этой информации достаточно для определения временных рамок и бюджета разработки регламента, а также специалистов, которые должны быть представлены в команде по разработке. Во многих случаях регуляторы передают часть процесса разработки регламента другим организациям, но даже в этих случаях ответственность за координацию процессов остается у регулирующего органа. Кроме того, в силу того, что регламенты изменяют поведение субъектов экономической деятельности, их участие в процессе разработки крайне важно для создания сбалансированной системы регулирования. Поэтому разработка каждого проекта технического регламента требует создания рабочей группы, чтобы все задействованные стороны могли выразить свое мнение.

В плане также должны быть определены процессы коммуникации, которые будут внедрены, например, когда и как часто будут проводиться встречи и как будет распространяться информация о продвижении этого процесса. Также желательно, чтобы в плане разработки регламента был указан регулирующей орган, который будет управлять рисками процесса, качеством и, при необходимости, закупками.

Чтобы обеспечить своевременное осуществление процессов, помимо описания того, как будут осуществляться стандартные этапы разработки регламента, описанные выше, план разработки должен также содержать все задания, связанные с дополнительными мероприятиями, например, поиском экспертов, проверкой качества регламента и т.д.

Непосредственно процесс разработки регламента, т.е. разработки нормативных требований, различается в зависимости от системы регулирования. Двумя широко используемыми моделями являются предписывающие регламенты и регламенты на основе показателей эффективности. В регламентах на основе показателей эффективности приводятся желательные характеристики товара, услуги или процесса, при этом выбор наиболее приемлемых средств их достижения остается за предприятием. Предписывающие регламенты содержат технические требования в тексте регламента или ссылки на соответствующие стандарты. Каждый из этих подходов может быть использован для обработки различных типов риска. Например, серьезные риски – риски для жизни или безопасности работников, или риски, связанные с несоответствием товаров или технологий, – требуют использования предписывающего подхода. Требования предписывающего регламента также могут оказаться легче для понимания, реализации и мониторинга, следовательно, связанные риски можно будет проще отследить и обработать.

Большинство предписывающих технических регламентов разрабатываются со ссылкой на стандарты, т.е. в тексте технического регламента содержатся только основные требования к безопасности, в то время, как все детали и технические требования определяются международными стандартами, ссылки на которые даны в тексте. Регламенты на основе показателей эффективности также могут содержать список стандартов, но предприятия имеют право выбора, следовать ли этим стандартам для достижения целей эффективности или выбрать другие средства.

Включение ссылок на стандарты является более удобной методикой, чем прописывание всех требований в тексте регламента. Одна из причин заключается в том, что регуляторам не приходится менять весь текст регламента, когда выходит новая версия связанного с ним стандарта. Этот подход также обеспечит большую совместимость полученного текста регламента и наилучших международных практик. Широкое применение данного процесса на международном уровне приведет к большей подобности национальных регламентов и систем регулирования, что принесет свой вклад в сокращение нормативных барьеров в торговле (см. также разделы 5.1 и 5.3).

Для достижения более высокой эффективности процесса разработки регламента ответственная организация должна подготовить первоначальный проект для обсуждения на первой встрече рабочей группы. Даже если первый проект является очень приблизительным, он значительно упростит ведение обсуждения.

Процесс разработки регламента может усложнить целый ряд факторов. Один из ключевых факторов, который будет учитывать орган, это необходимость выполнения международных обязательств. Международные соглашения в любой сфере разрабатываются международной организацией, ответственной за развитие сотрудничества между странами и за установление признанных стандартов и правил. В сфере атомной энергии, например, международные соглашения составляются Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ) и принимаются государствами-членами. Такие соглашения могут называться, к примеру, Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии или Конвенция о помощи в случае ядерной или радиационной аварийной ситуации. Важно отметить, что все члены ВТО обязаны в установленном порядке уведомлять Комитет ВТО по ТБТ обо всех предстоящих изменениях в техническом регулировании.

Орган, разрабатывающий регламент, будет также находиться под давлением со стороны различных групп, включая потребителей и лиц, лоббирующих интересы промышленности или окружающей среды. На потребителей и гражданское общество повлияют итоги работы промышленности (аварии, смертельные случаи, конкурентоспособность, доля в общей занятости и объеме производства страны и т.д.). Общественное мнение обычно склоняется в сторону более

жесткого регулирования новых секторов экономики или секторов, которые широко освещались в прессе в связи с крупными авариями, вне зависимости от того, что на самом деле стало причиной аварии. Например, по всему миру был закрыт ряд ядерных реакторов, что в значительной степени было сделано под давлением общественности, вызванным характерными для данного сектора трагическими происшествиями.

Еще одной ключевой заинтересованной группой являются сама промышленность или крупные промышленные фирмы, осуществляющие свою деятельность в определенном секторе. Такие фирмы могут пытаться повлиять на регламенты, чтобы они отражали их собственные корпоративные спецификации и стандарты, изменив тем самым структуру рынка в свою пользу. В конечном итоге результат деятельности по регулированию будет частично отражать, каким образом были учтены интересы таких заинтересованных групп.

Важно помнить, что регламенты должны оставаться понятными для конечных клиентов и прочих лиц, чье поведение они призваны изменить (общество и экономические субъекты), а не только для юристов.

Для получения комментариев общественности регулирующий орган должен рассмотреть возможность сотрудничества с профессиональными организациями и обществами. Эти организации, в свою очередь, могут разместить проекты регламентов на своих веб-сайтах или использовать иные средства коммуникации для получения вклада со стороны предпринимательского сектора.

Еще одной ключевой задачей регулирующего органа является управление изменениями в процессе разработки регламента. Это подразумевает обновление планов разработки для сохранения их актуальности, а также реагирование на внешние изменения.

Иногда может показаться, что осуществление более точного и систематического процесса нормотворчества и внедрения регламентов является несколько утопической практикой. Тем не менее, применение передовой мировой практики нормотворчества, включая методы, представленные в данной публикации, может стать хорошей поддержкой деятельности регулирующих органов, стремящихся к созданию справедливой и сбалансированной системы, отвечающей выявленным ею потребностям.

### **Сближение регламентов**

Повсеместно принято считать, что сближение регламентов необходимо для преодоления барьеров в торговле. В то же время гармонизация помогает в развитии общих подходов к управлению рисками, с которыми сталкивается общество по всему миру, а также в осуществлении контроля над трансграничными угрозами.

Один из подходов, которые регуляторы могут применить в целях гармонизации, описан в Рекомендации L ЕЭК ООН (ЕЭК ООН, 2001). В Рекомендации представлена международная модель – т.е. набор принципов и процедур, которые может применить государство для приведения технических регламентов в соответствие друг другу. В центре этой модели лежит концепция общих целей регулирования (ОЦР).

ОЦР обращаются к обоснованным беспокойствам правительства в отношении охраны здоровья, обеспечения безопасности или защиты окружающей среды в каждом секторе. Предпочтительным является их определение в учетом международных стандартов. В них указываются:

- международные стандарты, содержащие требования к определенному продукту;
- как оценивается соответствие этим стандартам, и какие органы по оценке соответствия признаются компетентными;
- как осуществляется надзор за рынком.

В Рекомендации L развивается подход «ссылки на стандарты», который также является одним из основополагающих элементов европейской модели регулирования.

### **Европейская модель регулирования (на основе информации [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu))**

Новый Подход ЕС был введен резолюцией Европейского совета в мае 1985 года. Он основан на том принципе, что «цели, преследуемые государствами-членами для охраны безопасности и здоровья своих граждан, и потребителями в принципе являются одинаково обоснованными, даже если для их достижения используются различные методы».

В резолюции перечисляются главные принципы разделения труда в техническом регулировании между задействованными сторонами и содержится требование «о четком разделении обязанностей между законодателями ЕС и европейскими органами по стандартизации CEN (Европейский комитет по стандартизации), CENELEC (Европейский комитет по электротехнической стандартизации) и ETSI (Европейский институт по стандартизации в области телекоммуникаций) на законодательной основе для обеспечения свободного движения товаров».

Главная концепция, на которой основаны данная модель регулирования и соответствующий процесс регулирования, заключается в следующем:

- Директивы Европейской Комиссии определяют «основные требования» к товарам, в первую очередь в отношении здоровья и безопасности.
- После определения основных требований европейским органам по стандартизации поручается разработка соответствующих технических спецификаций, применение которых обеспечит соблюдение основных требований, содержащихся в директивах. Соответствие этим требованиям обеспечит презумпцию соответствия установленным основным требованиям. Спецификации здесь называются «гармонизированными стандартами». Такие стандарты являются гарантией качества в отношении основных требований директив.
- Таким образом, производитель может несколькими путями доказать соответствие своего продукта основным требованиям, например:
  - Продукты, производимые в соответствии с гармонизированными стандартами, считаются соответствующими основным требованиям безопасности;
  - Стандарты являются добровольными, не обязательными, и производитель может выбрать другое средство для доказательства соответствия.

Гибкость Нового Подхода связана со следующими особенностями:

- Он показывает, чего необходимо достичь, а не описывает подробности соответствующих технических решений;
- Он представляет различные варианты оценки соответствия;
- Он не требует регулярной адаптации к техническому прогрессу.

### **Рекомендация L**

Этот подход работает эффективно, когда страна формально и фактически участвует в международной системе стандартизации. Это подразумевает участие в технических комитетах, принятие международных стандартов и вовлечение бизнеса в процесс их разработки и внедрения.

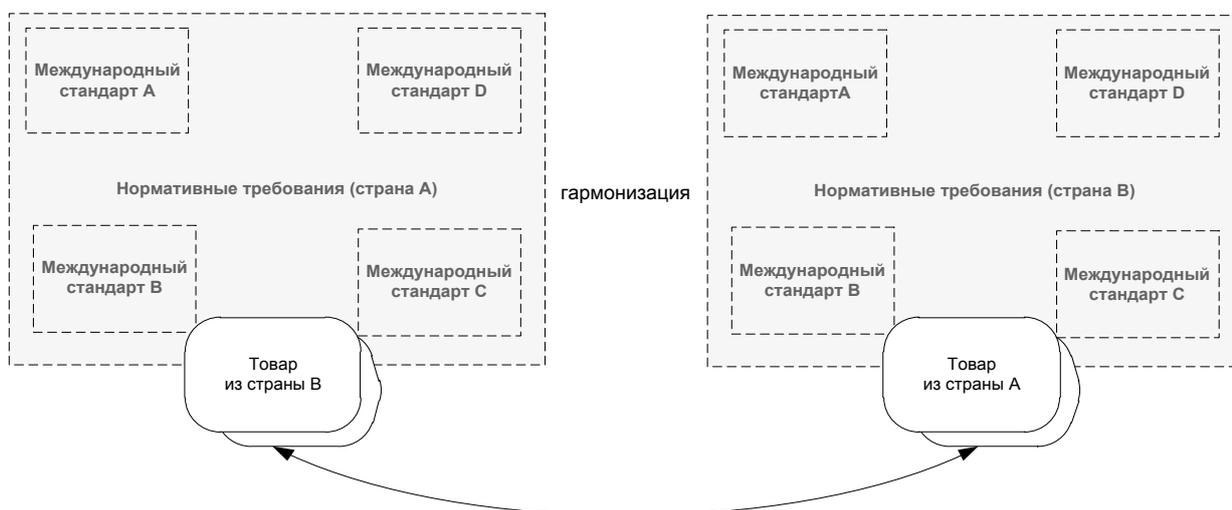
Ссылка на стандарты применяется широко, так как это позволяет регуляторам:

- **Использовать имеющийся международный опыт и передовую практику.** Объяснение этого факта содержится в руководстве Федерального физико-технического института (РТВ) и МТЦ «Технические регламенты. Рекомендации по их разработке и обеспечению

соблюдения» (Инклар, 2009): «Разработка технических регламентов требует наличия опыта в различных областях, которого может быть недостаточно у органов государства. Вместо того чтобы развивать эти компетенции, например, путем вовлечения регуляторов в работу технических комитетов, намного эффективнее будет взять ... стандарты и использовать их в целях законодательства. Такое использование означает различные способы включения – дословное воспроизведение стандарта или его отрывков – и в особенности метод ссылок на стандарты».

- **Устранение технических барьеров в торговле.** При разработке регламента, регуляторам следует привести в соответствие собственные требования и требования их торговых партнеров, чтобы избежать возникновения разнящихся или даже противоречащих регламентов на экспортных рынках. Если же торговые партнеры ссылаются на один и тот же международный стандарт, как показано на Рис. 5.3, это поможет сократить различия в требованиях и облегчит торговые процедуры (также отображено на рисунке): законодательство стран «А» и «Б» ссылается на единый международный стандарт, что обеспечивает гармонизацию регламентов.

**Рисунок 5.3 Совместимость регламентов и ее влияние на торговлю**



Концепция «ссылки на стандарты» применяется не только в техническом регулировании, но и в других сферах. Пример того, как этот механизм функционирует в финансовой сфере, представлен в следующей рамке.

#### **Ссылка на стандарты. Пример из банковской сферы**

«Базельский комитет (по банковскому надзору) ... разрабатывает широкий спектр стандартов и руководящих принципов и рекомендует элементы передовой практики, ожидая, что отдельные органы предпримут шаги к их внедрению посредством реализации детальных мероприятий, нормативных или иных, наиболее соответствующих их собственным национальным системам. Таким образом, Комитет способствует сближению в использовании единых подходов и единых стандартов, не требуя детальной гармонизации надзорной практики государств-членов» (Банк международных расчётов, 2001).

Рекомендация L ЕЭК ООН содержит описание основных этапов процесса гармонизации регламентов:

- **Определение потребности в гармонизации технических регламентов.** Эту потребность можно определить с помощью следующих механизмов:
  - Исследования, проводимые специалистами определенного сектора или отрасли по заказу правительства, международных организаций, бизнес-группами или НПО и обсуждаемые на национальных, региональных и международных форумах;
  - Инициативы одной или нескольких стран по гармонизации их технических регламентов на международном уровне;
  - Инициативы, основанные на жалобах, когда страна реагирует на жалобы со стороны зарубежных или национальных предпринимателей в отношении ее системы технического регулирования.
- **Приглашение к участию.** Как минимум три страны, желающие гармонизировать свои технические регламенты с другими странами, рассылают «приглашение к участию» всем государствам-членам ООН через секретариат ЕЭК ООН. В данном приглашении должна содержаться информация, необходимая для формулирования ОЦР (см. Приложение В к Рекомендации). Страны, желающие участвовать в работе по такому приглашению, направляют свой ответ в секретариат в течение трех месяцев после отправки приглашения секретариатом ЕЭК ООН. Страны, выразившие интерес, могут начать процесс по технической гармонизации через три месяца после отправки.
- **Создание бессрочной целевой группы.** Исходя из ответов на приглашение, создается бессрочная целевая группа заинтересованных стран для разработки ОЦР в области безопасности, здоровья, охраны окружающей среды и иных проблемных вопросов правительства в отношении конкретного продукта или группы продуктов.
- **Согласование рабочих процедур.** Целевая группа информирует секретариат ЕЭК ООН о своей работе, и такая информация будет опубликована с помощью соответствующих средств (например, в сети Интернет).
- **Разработка ОЦР.** ОЦР это взаимосогласованный документ, зарегистрированный ЕЭК ООН и опубликованный. Разрабатывая ОЦР, заинтересованные страны договариваются о таких аспектах, как:
  - Область применения;
  - Требования к продукту;
  - Положение о ссылке на стандарты;
  - Положение о соответствии;
  - Положение о надзоре за рынком и защите.
- **Публикация ОЦР на веб-сайте ЕЭК ООН.** Страны, участвовавшие в согласовании ОЦР, направляют их в РГ.6 через секретариат ЕЭК ООН.
- **Внедрение ОЦР в национальное законодательство.** Страна, участвовавшая в согласовании ОЦР, осуществляет процесс, предусмотренный в ее законодательстве, по принятию технических требований, содержащихся в ОЦР. Любая другая страна может в любое время сообщить в секретариат ЕЭК ООН о своем намерении внедрить и использовать ОЦР. В течение 60 дней после внедрения ОЦР в свое законодательство страна направляет письменное уведомление в секретариат ЕЭК ООН о дате начала их применения.
- **Применение ОЦР к процедурам торговли.** Страны, участвовавшие в согласовании ОЦР, гарантируют, что соответствующие им продукты могут быть размещены на их рынке для свободного обращения без необходимости соответствия дополнительным требованиям к продуктам или оценки соответствия (например, испытание или сертификация).

В настоящее время ЕЭК ООН участвует в ряде отраслевых проектов на основе Международной модели технической гармонизации. В список этих проектов входит Инициатива

телекоммуникационной индустрии, Секторальная инициатива в области техники для земляных работ, Секторальная инициатива по оборудованию, предназначенному для использования во взрывоопасных средах и Инициатива в отношении безопасности трубопроводов. Эти проекты представляют наивысшую степень сотрудничества в области регулирования под эгидой ООН и призваны создать полностью согласованные технические регламенты в соответствующих секторах.

#### **Строительство круизного судна (4): Разработка регламента**

Мы уже определили, что важными целями системы нормативного регулирования для регулятора являются обеспечение безопасности пассажиров, минимизация экологического воздействия и недопущение увеличения затрат для предприятий. Достижение этих целей требует внедрения требований, имеющих обязательную юридическую силу. Нормативные действия в области судостроительной индустрии, которые могут способствовать достижению этих целей, включают:

- Определение требований отрасли и разработку отраслевых регламентов в отношении:
  - количества спасательных шлюпок относительно количества пассажиров;
  - требуемое качество стали и прочих материалов;
  - требования к планированию действий в чрезвычайных ситуациях;
- Определение процессов обновления параметров;
- Определение процессов надзора и мониторинга исполнения регламента.

Регулирующий орган может либо сам определить эти требования, либо обратиться к существующим международным стандартам. Если регулятор применяет концепцию ссылки на стандарты и использует международные стандарты по качеству стали, планированию действий в чрезвычайных ситуациях и количеству спасательных шлюпок в процессе разработки регламента, это 1) обеспечит отражение регламентом новейших тенденций в развитии технологий, и 2) увеличит вероятность того, что регламент страны будет приближен к регламентам ее партнеров по торговле.

Если в странах, в которые по плану будет отправляться наше круизное судно, действуют другие требования, например, в отношении планирования действий в чрезвычайных ситуациях и количества спасательных шлюпок, это приведет к дополнительным затратам судоверфи. Ей необходимо будет осуществить процессы для удовлетворения требований зарубежных стандартов, а также заплатить за сертификацию соответствия данного судна этим требованиям (что может потребоваться, даже если требования схожи). При этом, если регламент планирования действий в чрезвычайных ситуациях ссылается на международные стандарты, содержащие описание передовой практики в области планирования действий в чрезвычайных ситуациях, это поможет обеспечить единство требований. И если зарубежной страной признаются сертификаты, выданные страной-производителем, судоверфи не придется дважды платить за сертификацию.

Об оценке соответствия мы поговорим позже.

#### **Анализ регулирующего воздействия**

В ряде стран и региональных объединений, например, в Европейском союзе, анализ регулирующего воздействия (АРВ) является обязательным этапом регулирования. Он подразумевает комплексный анализ ожидаемого воздействия предлагаемого регламента на различные заинтересованные группы, торговлю, действующее законодательство и прочие сферы, на которые регулирование может воздействовать. Такая оценка также включает такие компоненты, как анализ риска, анализ альтернативных вариантов и анализ экономической целесообразности.

АРВ как основополагающий принцип политики регулирования был в значительной мере разработан Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Согласно ОЭСР, «АРВ рассматривает то, как будут внедряться, реализовываться, пересматриваться и соблюдаться политики. Он призван помочь убедиться в том, что будут предварительно рассмотрены все потенциальные воздействия политики и что принятый правительством регламент действительно является оптимальным шагом». Описание этой методологии содержится в ряде публикаций ОЭСР, включая 1997a, 1997b, 2005, 2007, 2008a, 2008b и 2009. Внедрение АРВ в разработку и реализация технических регламентов повышает как эффективность системы, так и вовлеченность заинтересованных сторон в процесс разработки, а также помогает смягчить наиболее распространенные риски реализации. Инклар (2009) утверждает, что «быстро растет количество стран, где проведение анализа регулирующего воздействия различных видов регламентов является обязательным, в особенности относительно предлагаемых технических регламентов».

АРВ является одним из крайне важных компонентов любой системы регулирования на основе оценки риска. Всегда, когда регулирование рассматривается как возможный способ обработки риска, АРВ помогает найти оптимальное решение для достижения целей регулирования. Подход, предлагаемый в данной публикации, имеет более широкий охват, развивая последовательность управления рисками на уровне страны. Это предупреждает возникновение ситуации, когда риски непропорционально смягчаются в различных секторах, как, например, когда железные дороги получают чрезмерную поддержку со стороны властей, но уровень безопасности остается низким.

#### Строительство круизного судна (5)

В процессе разработки регламентов регуляторы проводят анализ регулирующего воздействия, который в самом простом случае заключается в ответе на следующие вопросы (по Инклар, 2009):

1. На кого будет воздействовать новый регламент и в какой степени?
2. Существуют ли какие-либо альтернативы регламенту?
3. Оправдывают ли выгоды от регламента общие затраты на действие по регулированию?
4. Смогут ли затронутые стороны, с технической и экономической точки зрения, соответствовать требованиям регламента?
5. Совместим ли регламент с действующим национальным законодательством?

Ответы на эти вопросы (в дополнение к множеству других вопросов, содержащихся в методологиях АРВ) помогут убедиться в том, что регламент на самом деле хорошо разработан и может быть внедрен.

#### Внедрение регламентов

В конечном итоге регламенты призваны изменить характеристики продукта и способы осуществления производственных процессов. Внедрение нового регламента должно быть запланировано так, чтобы отрасль узнала о новом регламенте и о том, как ему соответствовать, и могла выполнить новые требования. Также необходимо убедиться в наличии необходимых ресурсов для обеспечения соблюдения требований регламента в ходе дорыночного и пострыночного контроля.

Внедрение регламентов – это сложный организационный проект, требующий эффективного управления. Следующие требования являются крайне важными для успешного внедрения технических регламентов:

- Сотрудничество и коммуникация между различными заинтересованными сторонами (большинство которых имеют различные интересы);

- Наличие необходимой инфраструктуры (например, для оценки соответствия и надзора за рынком);
- Планирование, бюджет и прочие аспекты систематического управления проектами.

В большинстве стран участие заинтересованных сторон во внедрении нового технического регламента определяется в плане внедрения. План содержит список действий, которые должны осуществить все заинтересованные стороны.

Учет всех сфер управления проектами (коммуникация, риски, бюджет, качество и т.д.) в разработке плана внедрения играет крайне важную роль в успешной реализации проектов (см. PMI, 2008, и IPMA, 2012).

### Строительство круизного судна (б): Внедрение регламентов

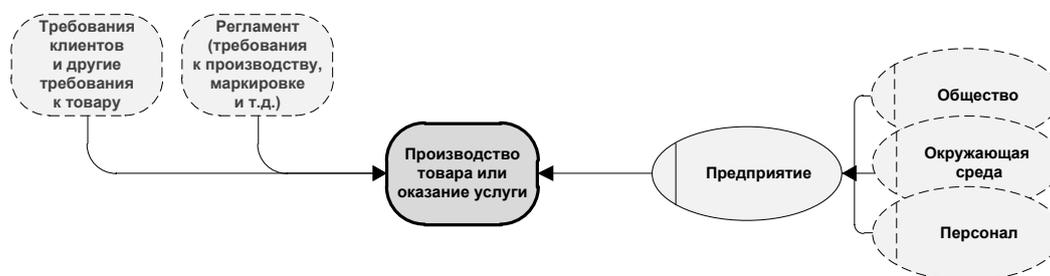
Внедрение регламентов – проект сложный. Один из регламентов, которые решил внедрить регулятор судостроения, касается планирования действий в чрезвычайных ситуациях. Мы используем этот воображаемый регламент для описания процесса внедрения. Чтобы внедрить регламент, регулятор должен четко определить:

1. Цель проекта внедрения, его ключевые факторы успеха и заинтересованные стороны.
2. Задачи, которые необходимо выполнить для достижения целей проекта, и соответствующий порядок их выполнения.
3. Риски проекта и стратегии управления рисками.
4. Бюджет, необходимый для выполнения всех выделенных задач.
5. Как наладить коммуникацию между заинтересованными сторонами и как управлять изменениями, происходящими в проекте.
6. Прочие параметры, необходимые для успешной реализации проекта.

Следование этим шагам обеспечит эффективное внедрение регламентов в бизнес-процессы судоверфи.

## 5.3 Производство товара или оказание услуги

*Рисунок 5.4 Исходные данные, результаты и участники процессов производства товаров или оказания услуг*



Чтобы показать взаимосвязь между регулированием и бизнес-процессами, мы предположим, что бизнес-процессы субъекта, осуществляющего экономическую деятельность в рамках системы нормативного регулирования, организованы в соответствии со стандартом ИСО 9001:2008 в области систем менеджмента. Это предположение обосновано, так как ИСО 9001:2008 является наиболее широко используемым стандартом, которым руководствуются более миллиона компаний

по всему миру. Мы сосредоточимся на том, как процессы регулирования влияют на следующие основные стадии производственного цикла:

- Определение требований к продукту;
- Проектирование и разработка;
- Закупки;
- Производство.

Модель системы регулирования, которую мы обсуждаем, обозначает субъектов экономической деятельности в качестве ключевых игроков на данном этапе. Она также показывает, что в производственные процессы, прямо или косвенно, вовлечено общество в целом, работники и окружающая среда. Их роли также требуют рассмотрения.

Требования регламентов, устанавливающих правила для сектора или рынка, и требования клиентов к продукту (определяющие рыночный спрос на продукт) являются первоочередными исходными данными производственного процесса.

*Рисунок 5.5 Взаимоотношение нормативных требований и требований клиентов*



Это четко отражено в стандарте ИСО 9001:2008. Согласно стандарту, одним из первых этапов в жизненном цикле продукта, после того как были запланированы производственные процессы, является определение и пересмотр **правовых и нормативных требований к продукту или услуге**. Этот процесс выстраивает взаимодействие между производственными процессами и регламентами. Нормативно-правовые требования определяются наряду с:

- требованиями клиентов, определяющими рыночный спрос на продукт;
- требованиями, не предъявляемыми клиентами (на самом деле, клиенты могут о них не знать), но необходимыми для использования продукта;
- любыми дополнительными требованиями, которые организация считает необходимыми.

Нормативные требования не ограничиваются только требованиями к качеству продукта. Горизонтальные регламенты (в отличие от отраслевых) могут содержать требования по минимизации экологического воздействия субъекта, обеспечению безопасности работника и т.п. Данные требования также оказывают значительное воздействие на бизнес-процессы в организации и поэтому также требуют рассмотрения.

Ключевая рекомендация ИСО 9001:2008 заключается в том, что после того, как организация определила требования, она должна вновь их пересмотреть и решить, обладает ли она

достаточными возможностями для их удовлетворения. Это поможет снизить риск того, что организация подпишет контракт, который она не в состоянии выполнить.

Требования к продукту, в том числе нормативные требования, служат исходными данными в процессе проектирования и разработки, касательно которого ИСО 9001:2008 также дает рекомендации. Стандарт устанавливает, что помимо требований к «функционированию и эффективности» исходные данные должны содержать «применимые правовые и нормативные требования». Во время пересмотра, проверки и подтверждения конечных результатов организация должна убедиться в удовлетворении первоначальных требований.

На данном этапе нормативные и прочие требования к продукту уже учтены в процессе проектирования конечного продукта и указаны в самой проектной документации. Следующими этапами производственного процесса является создание вещественного результата (или оказание услуги) из того, что было спроектировано на предыдущем этапе.

Нормативные требования могут также охватывать процессы закупок и устанавливать специальные требования к выбору поставщиков. В любом случае, если организация осуществляет свою деятельность в соответствии с ИСО 9001:2008, она «должна убедиться в том, что закупаемые продукты соответствуют определенным требованиям». Для этого организация «должна оценить и выбрать поставщиков, исходя из их способности поставить продукт в соответствии с требованиями организации».

Закупленные продукты представляют собой исходные материалы производственных процессов. В зависимости от природы регламента он может содержать или не содержать специальные требования к организации этих процессов. В этом отношении можно четко разграничить два типа систем нормативного регулирования. Целеполагающие регламенты устанавливают цель, но оставляют выбор путей к их достижению за субъектом экономической деятельности. Это означает, что организация обладает некоторой степенью свободы в выборе технологий и налаживании производственных процессов. Предписывающие регламенты, напротив, устанавливают конкретные требования, которые могут быть детерминированными или основанными на оценке риска. Детерминированные регламенты подразумевают установление точных и обязательных мер безопасности, что может привести к ограничению права предприятия на выбор применяемых технологий. Регламенты на основе оценки риска представляют собой особый тип требования, согласно которому предприятие должно проанализировать непреднамеренные события, которые могут произойти, и принять соответствующие меры для их предупреждения и минимизации их последствий.

Нормативные требования к производственным процессам могут в значительной степени увеличить затраты предприятий. Эти процессы также должны быть организованы в соответствии со всеми применимыми регламентами, включая требования к профессиональной безопасности, охране здоровья и окружающей среды.

**Строительство круизного судна (7):  
Соблюдение нормативных требований и требований клиентов**

На данном этапе наша судоверфь узнала о новом регламенте, устанавливающем требования к качеству стали, количеству спасательных шлюпок и планированию действий в чрезвычайных ситуациях. Эти требования основаны на международных стандартах и, следовательно, отражают последние технологические достижения.

Однако судоверфь должна также определить другие нормативные требования, которые не обязательно относятся к конкретному продукту, включая требования по охране окружающей среды и обеспечению профессиональной безопасности. Наиболее важным является понимание рыночного спроса на круизные суда. Ей необходимо выяснить:

- Требования круизной линии, частично определяемые конечными пользователями (пассажирами), например, к элементам благоустройства, качеству материалов, площади

кают и т.д.;

- Прочие требования, например, к количеству спасательных шлюпок и качеству стали, которые зависят от таких переменных, как маршрут движения судна, количество пассажиров, действующие регламенты и т.д.

Об этих требованиях можно узнать в ходе переговоров с круизной линией и отразить их в соответствующих контрактах между судоверфью и круизной линией; при этом они все будут учтены в процессе проектирования судна. Помимо всех технических параметров, на данном этапе будет определено качество судна (количество и площадь кают, качество материалов и т.д.).

Проектная документация судна будет содержать ссылки на все стандарты, которые будут использованы в производстве судна. В проекте будет указан стандарт по оценке качества закупаемой стали и будет приведена цитата из регламента количества спасательных шлюпок и т.д. Здесь также будет содержаться информация, необходимая для планирования процесса закупок. Если у судоверфи нет собственного сталелитейного завода, ей придется искать поставщиков, которые смогут гарантировать качество стали, необходимое для соблюдения стандарта, ссылка на который дана в соответствующем регламенте. Для определения критериев выбора поставщиков и объявления тендера судоверфи необходимо будет сформулировать требования, включая те, которые содержатся в стандарте.

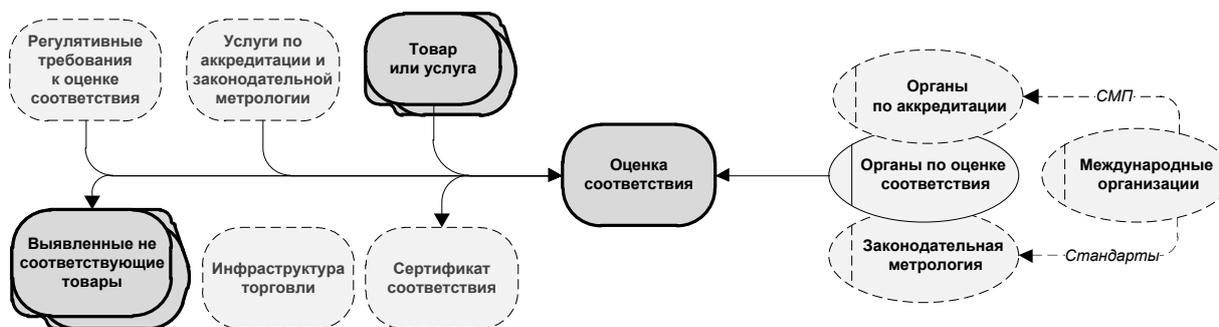
Судно, произведенное в соответствии со всеми перечисленными требованиями, включая требования к продукту, процессам и поставщикам, будет удовлетворять требованиям регламентов, отражающих передовую мировую практику.

Вне зависимости от природы приемлемых регламентов, нормативные требования будут рассматриваться совместно с общими требованиями стандарта ИСО 9001:2008, предполагающими, что процессы производства товаров и оказания услуг должны осуществляться в так называемых «контролируемых условиях». Сюда входит наличие инструкций по эксплуатации, использование соответствующего оборудования, а также наличие и использование контрольного и измерительного оборудования.

ИСО 9001:2008 требует обеспечить выявление и прослеживание продуктов на протяжении всего процесса производства, защиту собственности клиента и гарантию того, что продукт не представляет опасности в ходе внутренней обработки и его доставки клиенту.

## 5.4 Дорыночный контроль: оценка соответствия

*Рисунок 5.6 Исходные данные, результаты и основные участники процесса оценки соответствия*



Осуществление дорыночного контроля путем проведения оценки соответствия и связанных процессов является одним из компонентов системы регулирования. Стандарт ИСО/МЭК

17000:2004 определяет оценку соответствия как «демонстрацию того, что указанные требования в отношении продукта, процесса, системы, лица или органа были выполнены». Процедуры оценки соответствия, такие, как испытания, инспекция и сертификация, дают уверенность в том, что продукт соответствует требованиям, установленным в регламентах и стандартах.

Цели оценки соответствия в системе регулирования:

1. Проведение качественной оценки и предотвращение попадания на рынок несоответствующих продуктов.
2. Недопущение ненужных затрат со стороны субъектов экономической деятельности.
3. Помощь в устранении технических барьеров в торговле (принцип «испытан однажды – принят везде»).

#### **Затраты, связанные с оценкой соответствия. Пример из жизни**

Для предприятия (и косвенно для потребителя) затраты, связанные с проведением оценки соответствия, могут быть значительными, особенно в отношении оборудования и товаров, для которых до сих пор требуются национальные сертификаты. Одна частная компания, работающая в секторе инструментов для измерения уровня, расхода и давления, указала, что затраты на сертификацию продукта составляют более 100 000 евро, а задержки в поступлении товара на глобальный рынок – в среднем 1,2 года (Клотц-Энгман, 2010). Эти затраты сказываются как на конкурентоспособности, так и на потребителях, которые в конечном итоге компенсируют эти затраты.

Согласно Соглашению по ТБТ, процедуры оценки соответствия не должны быть более строгими или осуществляться более строго, чем это необходимо для того чтобы дать импортеру достаточную уверенность в соответствии ввозимых продуктов применимым техническим регламентам или стандартам. Тем не менее, ОЭСР (1996) подсчитала, что стандарты и технические регламенты вместе со стоимостью тестирования и получения сертификата соответствия приблизительно составляют от 2% до 10% общих производственных затрат.

Далее мы поговорим о главных элементах системы оценки соответствия и основных принципах ее функционирования, фокусируясь на различных методах оценки соответствия и международном сотрудничестве в этой области. Мы также рассмотрим, как органы по оценке соответствия (организации, предлагающие услуги оценки соответствия) взаимодействуют с:

- Органами по аккредитации (проверяющими качество услуг по оценке соответствия и обеспечивающими международное признание сертификатов);
- Организациями метрологической службы (обеспечивающими метрологическую инфраструктуру для оценки соответствия и услуги метрологии). Измерительное оборудование плохого качества повлияет на результаты измерений, и продукт плохого качества может быть не выявлен. И наоборот, продукт хорошего качества может не попасть на рынок;
- Международными организациями (например, международными форумами по аккредитации), работающими в этой области.

С точки зрения регулятора, наиболее значимым выбором в этой сфере является выбор между различными методами оценки соответствия, а именно между «заявлением поставщика о соответствии» (ЗПС), являющимся результатом оценки соответствия первой стороной на основе собственной внутренней системы тестирования производителя, и оценкой соответствия третьей стороной. Подробнее эти два варианта описаны ниже.

Объединенный Комитет для развивающихся стран по метрологии, аккредитации и стандартизации рекомендует выбирать процедуры оценки соответствия «исходя из оценки рисков, которые несет определенный продукт или процесс, и из понимания воздействия, которое будут иметь затраты и выгоды» (СМАСРС, 2010).

В основном и в соответствии с руководством СМАСРС большинство органов регулирования запрашивают ЗПС для продуктов с низким уровнем риска, но требуют сертификацию или инспекцию третьей стороной, проводимой независимым поставщиком услуг, для товаров и оборудования с высоким уровнем риска.

В рамочке приводится пример того, как законодательство ЕС определяет выбор процедур оценки соответствия.

### **Выбор процедур оценки соответствия. Пример Европы**

Принцип, на котором базируется европейская система оценки соответствия, заключается в том, что «процедуры оценки соответствия не должны быть более строгими или осуществляться более строго, чем это необходимо», с учетом тех рисков, которые возникнут в связи с несоответствием. Таким образом, в законодательстве процедуры делятся на восемь различных модулей, от наименее строгих (декларация производителя о соответствии) до наиболее строгих (полноценная сертификация гарантии качества). Законодатели Европейского союза могут выбрать из этого меню и назначить различные процедуры оценки соответствия для различных типов продуктов. Для некоторых продуктов достаточно осуществлять внутренний контроль производства. Это означает, что производитель предоставляет свою техническую документацию национальным органам и подтверждает соответствие необходимым требованиям. На другом конце спектра находится «полноценная гарантия качества». Этот вариант оценки соответствия означает, что производитель внедрил одобренную систему менеджмента качества и что орган по сертификации осуществляет надзор за этой системой (Саккетти, 2010).

### **Оценка соответствия первой стороны: внутренний контроль и измерения**

Осуществление контроля и проведение измерений производителей является крайне важным этапом в любом производственном цикле. Это подтверждает соблюдение изначальных требований к продукту. Говоря простым языком, это проверка качества продукта до его отправки на рынок.

Контроль и измерения являются стандартной бизнес процедурой и одним из требований стандартов по системам менеджмента. При прочих равных условиях, внутреннее выявление низкокачественных продуктов помогает снизить потери, которые будут значительно выше, если продукт низкого качества будет выявлен соответствующими органами или потребителями. В регламентах прописываются требования к внутренним проверкам качества, и, в некоторых случаях, таких проверок достаточно для размещения продукта на рынке.

Для внутреннего контроля и измерений организации требуется «контрольно-измерительное оборудование для получения доказательств соответствия продукта определенным требованиям». Чтобы получить обоснованные результаты, ИСО 9001 рекомендует проводить калибровку, проверку, настройку и повторную настройку измерительного оборудования организации. Система регулирования должна оказывать услуги метрологии высокого качества, чтобы выполнить такие функции.

Доступность услуг метрологии субъектам экономической деятельности и применение международных стандартов к метрологии представляют собой важные требования к производству конкурентноспособных товаров и упрощения процедур международной торговли.

### **Оценка соответствия третьей стороны**

Различные формы рыночного контроля осуществляются практически на всех рынках. В некоторых сферах, например, в финансах, оценка соответствия проводится посредством

лицензирования. В техническом регулировании она проводится как часть комплекса сложных процессов, с задействованием международных игроков и основанных на повсеместно признанных стандартах.

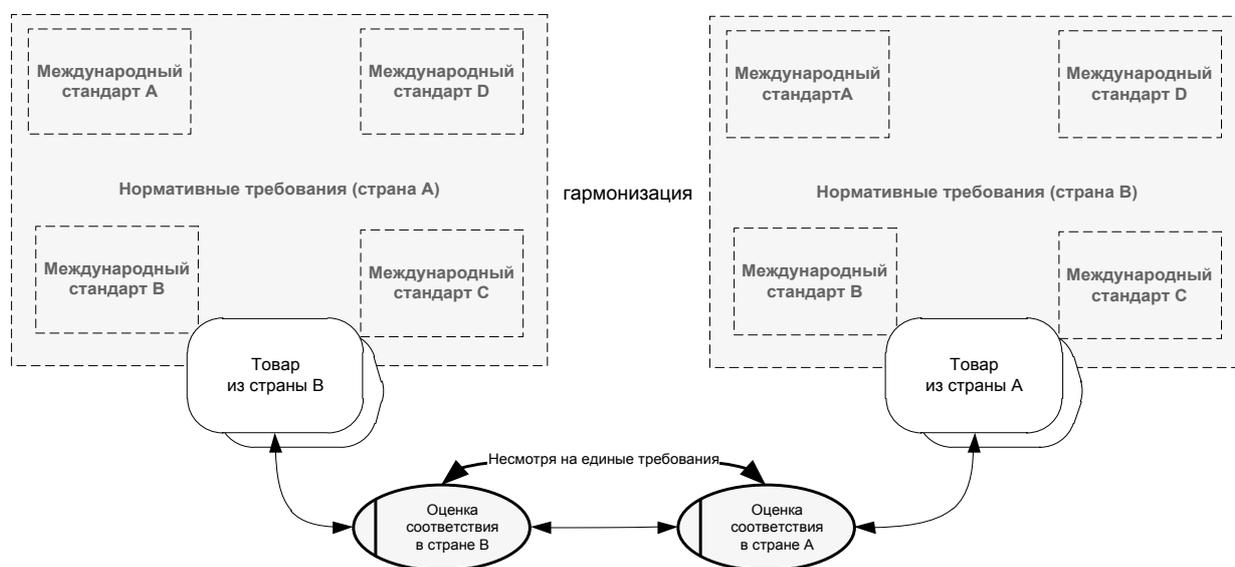
Оценка соответствия проводится посредством сертификации, инспекции или аудита. Подробное описание этих процессов дает МТЦ (2004). Передовая практика в области оценки соответствия представлена в стандартах и руководствах, включая Евронорму (EN) 45014:1998 и EN 45000, Руководства ИСО (2, 7, 22, 60 и 65), ИСО 17024 и 17025.

### Аккредитация и международное сотрудничество в области оценки соответствия

Аккредитация и услуги законодательной метрологии являются еще одним важным исходным материалом для процессов оценки соответствия, способствующим достижению всех трех указанных выше целей (проведение высококачественной оценки, предотвращение ненужных затрат, устранение технических барьеров в торговле). Аккредитация выполняет ряд важных функций. В первую очередь, она гарантирует бизнесу и конечным пользователям, что орган по оценке соответствия, осуществляющий сертификацию на основе стандарта, обладает необходимой компетентностью и беспристрастностью, как это доказывает исполнение международных стандартов и требований. По определению МТЦ (2004), «аккредитация представляет собой формальное признание компетентности в предоставлении конкретных услуг». Таким образом, качество услуг по аккредитации определяет качество оценки соответствия в стране и в значительной степени зависит от компетентности персонала органа по аккредитации.

У большинства стран есть собственный орган по аккредитации, который подтверждает компетентность органов по оценке соответствия. При этом еще одна ключевая роль аккредитации состоит в том, что на ней базируется принцип «испытан однажды – принят везде». Даже если национальные регламенты основаны на одних и тех же международных стандартах, различие в требованиях к оценке соответствия может привести к тому, что товары подвергнутся двойным испытаниям или различным типам испытаний, как показано на рисунке ниже (мы добавили блок оценки соответствия в схему, включающую принцип ссылки на стандарты). Даже если регламенты в нескольких странах, занимающихся торговлей, схожи, от субъектов экономической деятельности может требоваться подтверждение соответствия одним и тем же стандартам несколько раз. Это влечет за собой дополнительные затраты для бизнеса и становится препятствием в международной торговле.

**Рисунок 5.7 Нормативное сотрудничество в оценке соответствия и его воздействие на торговлю**



Согласно СМАСРС (2010), «отказ в доступе продуктов на рынок может быть вызван тем, что процедуры испытаний не признаются в стране, или если лицо, проводившее испытания, не участвует в схеме оценки равной стороной или не имеет аккредитации».

Несмотря на активное развитие международного сотрудничества в области оценки соответствия, здесь все еще требуется дальнейшее сближение нормативных подходов. Нормативное сотрудничество в области оценки соответствия, двустороннее или многостороннее, помогает устранить ненужные различия в регулировании, избежать дублирования нормативных требований и связанных обязательств и способствует повышению качества регулирования (ЕЭК ООН, 2010d). Далее мы рассмотрим международные схемы аккредитации, соглашения о взаимном признании [сертификатов качества] (СВП) и прочие формы международного сотрудничества в области оценки соответствия.

### **Международные схемы аккредитации**

Для повышения уровня признания сертификатов, выдаваемых аккредитованными органами по оценке соответствия, органы по аккредитации должны быть частью международной системы аккредитации. Два наиболее известных органа в этой области это Международный аккредитационный форум (МАФ) и Международная организация по аккредитации лабораторий (ИЛАК). Они способствуют упрощению процедур международной торговли, позволяя странам-участницам признавать сертификаты друг друга как равноценные.

Одной из функций МАФ и ИЛАК является выработка соглашений о многостороннем признании (СМП) между участвующими органами по аккредитации. Как предполагает их название, цель таких договоренностей заключается в обеспечении взаимного признания аккредитованной сертификации между сторонами, подписавшими СМП, и последующее принятие аккредитованной сертификации на множестве рынков, основанных на одной аккредитации. Другими словами, преимущества СМП для бизнеса состоят в том, что при единстве стандартов, спецификаций и методов оценки соответствия один сертификат или сертификация могут признаваться по всему миру, снижая, таким образом, стоимость аккредитованной сертификации и риск того, что продукты или услуги не будут приняты партнерами по международной торговле.

### **Соглашения о взаимном признании**

Связанной формой нормативного сотрудничества в области оценки соответствия являются соглашения о взаимном признании (СВП), которые заключаются между правительствами стран (в отличие от СМП, вырабатываемых международными организациями по аккредитации).

Существуют различные типы СВП, но наиболее часто используются традиционные СВП, обеспечивающие «признание результатов обязательной сертификации, требуемой Стороной, выдавшей сертификаты, органами по оценке соответствия на территории другой Стороны» (Саккетти, 2010b), и основанных на общих правилах и стандартах. Традиционные СВП позволяют проходить сертификацию в местных органах по оценке соответствия согласно с правилами другой стороны, а не в органах по оценке соответствия на территории первой стороны. Они не требуют гармонизации технических регламентов или стандартов. СВП на основе общих правил и стандартов являются более широкими, и их сложнее разработать, но они предотвращают дублирование испытаний и улучшают доступ на рынки для обеих сторон (см. Саккетти, 2010b). Например, СВП между ЕС и Швейцарией охватывает такие сектора, как машиностроение, производство игрушек, электрическое оборудование, автомобильная промышленность и многие другие.

СВП и прочие формы международного сотрудничества в области оценки соответствия обсуждались на 20-й ежегодной сессии РГ.6 ЕЭК ООН (ЕЭК ООН, 2011d). Участники отметили, исходя из опыта СВП, что являясь очень важным инструментом, такие соглашения становятся причиной появления обременительных процедур назначения и, как правило, высоких затрат на содержание при низкой ожидаемой выгоде.

## Прочие формы международного сотрудничества в области оценки соответствия

На международном уровне оценка соответствия также обсуждается в ходе пересмотра Соглашения ВТО по ТБТ каждые три года. Вне зависимости от типа оценки соответствия (например, первой стороны, второй стороны или третьей стороны\*) и того, что бы ни оценивалось (продукт, услуга или система менеджмента), важность применения международных стандартов и руководств подчеркивалась в ходе всех последних пересмотров.

РГ.6 ЕЭК ООН является еще одной ключевой платформой для развития международного сотрудничества в области регулирования. В ходе своей 20-й ежегодной сессии Группа предложила рассмотреть следующие формы сотрудничества в качестве компонента решения по повышению эффективности оценки соответствия:

- Укрепление сотрудничества между производителями и органами оценки соответствия третьей стороны, в частности путем способствования отказа последних от повторения уже проведенных испытаний при определенных условиях;
- Развитие сотрудничества между лабораториями, в частности проверки квалификации, как основного условия достижения согласованности процедур испытаний, измерений и оценки соответствия;
- Накапливание положительного опыта многосторонних схем оценки соответствия стандартам, таких, как Система МЭК по испытаниям электрооборудования на соответствие стандартам безопасности (МЭКСЭ) и Схема МЭК по сертификации электрооборудования для эксплуатации во взрывоопасных средах (МЭК Ex).

### Схемы по оценке соответствия

МЭКСЭ и МЭК Ex – это два примера международных схем по оценке соответствия стандартам в соответствующих областях – в производстве электрооборудования и оборудования для эксплуатации во взрывоопасных средах.

Участники этих схем применяют принцип взаимного признания (взаимного принятия) результатов испытаний для получения сертификации или разрешения на национальном уровне, реализуя, таким образом, принцип «испытан однажды – принят везде».

В рамках этих схем испытания и сертификация проводятся органами, принятыми в системы на основе согласованных процедур и экспертной оценки.

Эти схемы снижают препятствия в международной торговле, возникающие вследствие необходимости соответствия различным требованиям национальной сертификации и критериям выдачи разрешений (см. [www.iec.ch](http://www.iec.ch), [www.iecex.com](http://www.iecex.com) и ЕЭК ООН, 2011с).

## Метрология

Процедуры оценки соответствия, как внутренние, так и внешние, зачастую требуют произведения различного рода измерений, и здесь на первый план выходит система метрологии. Она гарантирует, что измерения можно произвести, что они верны, что инструменты работают надлежащим образом, и что результаты измерений являются надежными. Это применимо к процедурам оценки соответствия в целом.

Прежде, чем мы перейдем к обсуждению метрологии, давайте представим, что ваш самолет задержался, и вы боитесь, что можете опоздать на встречу. Вы не уверены, что ваши часы

\* Оценка соответствия первой стороны – организация самостоятельно оценивает соответствие своих продуктов (например, заявление поставщика о соответствии), второй стороны – организация оценивает соответствие своих поставщиков, третьей стороны – независимый орган по сертификации оценивает соответствие организации.

показывают правильное время. Вы можете спросить у кого-нибудь, который час, но понимаете, что часы другого человека могут также показывать неправильное время. Вы смотрите на настенные часы, чтобы проверить время, и обнаруживаете, что они также показывают другое время. Вы не знаете, каким часам верить, и вы не подозреваете, успеете ли вы на встречу или опаздываете, нужно ли вам будет взять такси или вы можете спокойно дождаться автобуса.

Этот пример показывает важность метрологии в экономической системе. В примере, именно метрология может помочь определить, работают ли настенные часы в соответствии с надежным источником. Метрология может убедить вас в том, что ваши часы показывают правильное время, что вы можете сравнить время на ваших часах со временем на настенных часах и что настенным часам можно доверять. Несмотря на всю простоту этого примера, он выделяет основные слои системы метрологии, объединяющей субъекты экономической деятельности, лаборатории, национальные институты метрологии и международные организации метрологической службы.

Как утверждает МТЦ (2004), «без метрологии ничего не будет работать». При оценке системы регулирования страны необходимо учитывать следующие аспекты:

- **Действующая метрологическая инфраструктура**, предоставляющая услуги метрологии высокого качества;
- **Доступность услуг метрологии** для субъектов экономической деятельности и применение международных стандартов в области метрологии;
- **Международное сотрудничество** между национальными институтами метрологии, необходимое для осуществления эффективных процедур, поддерживающих международную торговлю.

#### **Строительство круизного судна (8): Оценка соответствия первой стороны**

Чтобы убедиться в том, что результатам измерений можно доверять, судовой верфи необходимо произвести калибровку и проверку своих инструментов в институте метрологии и получить официальный сертификат, указывающий, что это было сделано. Если такие услуги недоступны, качество судна не будет оценено. Как только судовой верфь выяснила, что судно отвечает вышеперечисленным требованиям, она может перейти к следующему этапу системы регулирования – дорыночному контролю.

Даже если была проведена оценка соответствия первой стороны, судно еще не может принять на борт первых пассажиров и отправиться в первое плавание. Оно по-прежнему должно получить сертификаты, подтверждающие, что сталь, из которой оно было изготовлено, отвечает требованиям стандартов, ссылки на которые содержатся в регламенте; что количество спасательных шлюпок соответствует требованиям и что имеется план действий в чрезвычайных ситуациях.

Давайте предположим, что как продукт, сопряженный с высоким уровнем риска, судно требует проведения крайне строгих процедур оценки соответствия. Судовой верфь должна предоставить регулятору сертификат, подтверждающий высокое качество стали или то, что соответствующие планы действий в чрезвычайных ситуациях были действительно разработаны. Но если регулятор не доверяет компании, которая выдала этот сертификат, этот документ не повысит уверенность в том, что судно является действительно безопасным, и не станет основанием для выдачи разрешения на принятие на борт первых пассажиров. Однако если круизная линия предоставит регулятору сертификат, выданный органом по сертификации, который, в свою очередь, был проверен органом по аккредитации и доказал свою компетентность (т.е. орган по сертификации, имеющий международную аккредитацию), доверие к сертификату будет намного выше.

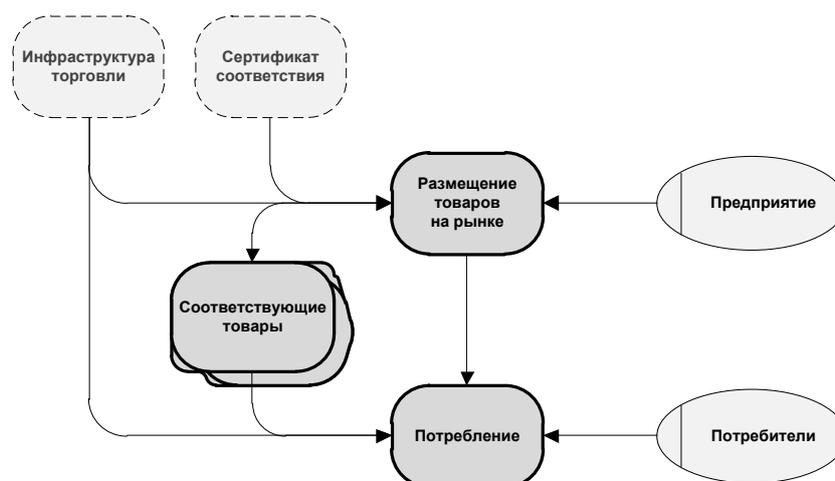
Еще одним важным аспектом, который должна учитывать круизная линия, является то, что судно будет ходить за рубеж. Даже если страна происхождения и страна назначения имеют аналогичные

требования к планированию действий в чрезвычайных ситуациях, это не обязательно будет означать, что сертификат, выданный в стране происхождения, будет принят в стране назначения. Регулятор имеет полное право не доверять органу по оценке соответствия другой страны, если он не проверял качество услуг по оценке соответствия в этой стране. В таком случае круизной линии придется заплатить за дополнительную сертификацию в стране назначения, которую будет проводить орган по сертификации этой страны. Если новое судно сертифицировано органом по оценке соответствия, аккредитованным органом по аккредитации, который, как и его партнер в стране назначения, является участником договоренности СМП, сертификат, выданный в стране происхождения, будет принят и в стране назначения.

Ключевая идея данного примера заключается в том, что если услуги по законодательной метрологии недоступны или характеризуются низким качеством, проверкам, проводимым судовладельцами и органами по оценке соответствия с использованием измерительных приборов, нельзя будет доверять. И если услуги по законодательной метрологии не аккредитованы на международном уровне, даже при их надежности, они не будут признаны и потребуют дополнительных затрат.

## 5.5 Размещение продукта на рынке и его потребление

*Рисунок 5.8 Исходные данные, результаты и основные участники процесса размещения продукта на рынке*



На этапе размещения продукта на рынке система регулирования дает предприятиям подтверждение того, что продукты и услуги на самом деле отвечают требованиям регламента и, следовательно, могут быть размещены на местном или международных рынках.

Эта стадия цикла системы регулирования реализуется, прежде всего, в процессе осуществления процедур торговли, включая процедуры, необходимые для отправки продукта, финансирования торговли и т.д. На данном этапе система регулирования должна обеспечить специальный контроль, чтобы допустить к размещению продуктов на рынке только те предприятия, которые получили все необходимые сертификаты и прочие подтверждения соответствия. Несмотря на то, что оценка соответствия (как любая другая мера) не может гарантировать того, что несоответствующие, небезопасные или контрафактные товары не попадут на рынок, она повышает вероятность того, что до потребителей дойдут только те продукты, которые на самом деле отвечают требованиям регламентов.

Торговая инфраструктура является еще одним важным компонентом, обеспечивающим эффективность этих процессов. Информация о передовой практике в области упрощения процедур

международной торговли путем разработки законодательства, создания систем электронного обмена данными и т.д. содержится в рекомендациях ЕЭК ООН по упрощению процедур торговли ([www.unecce.org/cefact/index.html](http://www.unecce.org/cefact/index.html)).

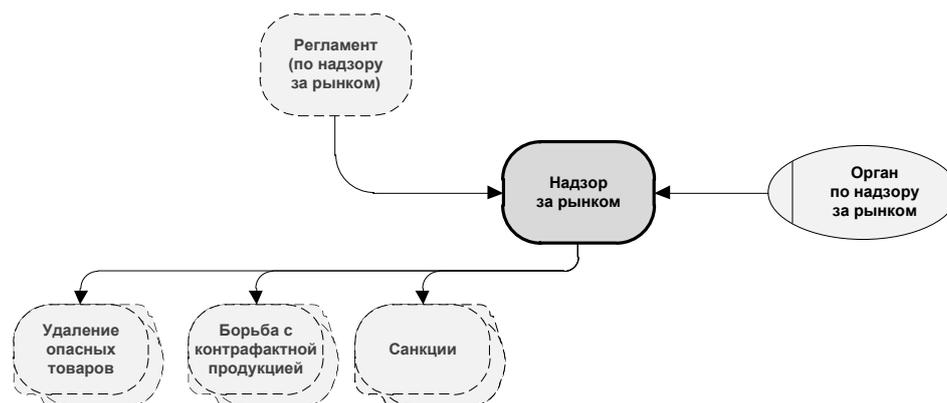
### Строительство круизного судна (9): Первое плавание

На данном этапе круизная линия может начать продажу билетов и подготовку к первому плаванию. От того, как будет организован этот этап, в значительной степени будет зависеть конкурентоспособность судна: при недостаточно качественном осуществлении процедур торговли предприятия не будут конкурентоспособными.

Предполагая, что судно отвечает всем требованиям, его первое плавание, вероятно, будет более успешным, чем у «Титаника» в 1912 году.

## 5.6 Пострыночный контроль: надзор за рынком

Рисунок 5.9 Исходные данные, результаты и основные игроки процесса надзора за рынком



Надзор за рынком – последний основной компонент нормативного производства, повышающий общую ценность всей системы. Несмотря на высокое качество действующих регламентов и инструментов оценки соответствия, время от времени опасные и контрафактные товары, например, опасные детские игрушки, зараженное молоко и бракованные запчасти для автомобилей попадают на рынок в разных странах мира, вызывая значительный общественный резонанс. Распространение таких продуктов представляет серьезную угрозу для здоровья человека и окружающей среды. Оно также подрывает функционирование местной промышленности, которой зачастую не удается конкурировать с массовым притоком более дешевых, но менее качественных товаров. Надзор за рынком является главным способом регулятивного реагирования, гарантирующим, что размещенные на рынке продукты, импортированные или местного производства, соответствуют национальным техническим регламентам и не представляют собой контрафактную или пиратскую продукцию.

Надзор за рынком можно определить как «комплекс проводимых мероприятий и мер, принимаемых назначенными органами с целью проверки того, что продукты отвечают требованиям, установленным в применяемом законодательстве, и не представляют угрозы для здоровья, безопасности и прочих аспектов защиты общественных интересов» (ЕЭК ООН, 2011a).

Есть две основополагающие причины того, почему страны должны развивать эффективную систему надзора за рынком:

1. Для изъятия с рынка незаконной или небезопасной продукции. Так как оценка соответствия, проводимая перед размещением продуктов на рынке, не может предотвратить проникновения на рынок всех бракованных продуктов, государственные органы должны проводить мониторинг продуктов *после* того, как они попали на прилавки.
2. Чтобы обеспечить справедливость рыночных условий. Поставщики, которые соблюдают правила, несут связанные с этим административные расходы и мирятся с задержками, не должны оказываться в более невыгодном положении по сравнению с теми, кто эти правила не соблюдает.

Далее приведем пример того, как надлежащая практика надзора за рынком может помочь сократить количество происшествий на рабочем месте.

**Риски для профессиональной гигиены и безопасности.  
Обеспечение безопасности работников**

Когда в начале 1970-х гг. было создано Управление охраны труда (УОТ) Министерства труда США, оно начало деятельность по продвижению установленных стандартов в области безопасности и сокращению травматизма на рабочем месте посредством проведения более жесткой политики обеспечения соблюдения стандартов. Первые оценки деятельности УОТ (1972–1975 гг.) не выявили снижения уровня зарегистрированного травматизма вследствие увеличения риска инспекции и наложения санкций за нарушения. В результате УОТ откорректировало политику обеспечения соблюдения в сторону проведения инспекций и применения санкций к предприятиям, допуская нарушения в прошлом. После такой корректировки УОТ достигло 5–10% снижения (1975–1983 гг.) уровня травматизма на рабочем месте (Вискузи, 1992).

*Источник: МСУР (2009)*

Как и оценка соответствия (один из предыдущих этапов процесса системы нормативного регулирования), надзор за рынком является формой рыночного контроля. Однако между ними есть значительные различия:

- Надзор за рынком – это форма *пострыночного* контроля, осуществление которой начинается, когда продукт размещен на рынке или уже на границе, тогда как оценка соответствия – это форма *дорыночного* контроля;
- Надзор за рынком осуществляется государственными органами, а оценка соответствия может проводиться как государственными, так и частными организациями;
- Надзор за рынком осуществляется исключительно с целью проверки соответствия продуктов обязательным требованиям, тогда как оценка соответствия (например, в форме сертификации) оперирует дополнительными стандартами, например, критериями аудита, основанными на коммерческих и нормативных требованиях.

Как и в случае с требованиями оценки соответствия в отношении определенного рынка, процедуры рыночного контроля должны быть прописаны в регламентах. В рамках системы регулирования, предполагая наличие необходимых ресурсов, регулятор должен найти правильный баланс между пострыночным и дорыночным контролем. Предполагая равное количество ресурсов, надзор за рынком может быть менее интенсивным при условии жесткости требований оценки соответствия. Аналогичным образом система регулирования может в большей степени зависеть от надзора за рынком, если оценка соответствия не достаточно строгая. Выявление правильного баланса зависит от наличия ресурсов, природы регулируемого рынка и эффективности инфраструктуры оценки соответствия и надзора за рынком государства. Во многих секторах регуляторы имеют тенденцию делать больший упор на надзор за рынком (ЕЭК ООН, 2004).

Существует несколько повсеместно признанных руководящих принципов о том, как создать структуру и осуществлять надзор за рынком. Руководство ЕМАРС определяет следующие принципы, которые необходимо реализовать в рамках надзора за рынком в системе регулирования:

1. Превентивный подход к осуществлению и применению эффективных стратегий коммуникации для предоставления консультаций и защиты потребителей и предпринимателей.
2. Сбор данных и анализ риска для концентрации усилий на небезопасных продуктах, услугах и практиках, и определение приоритетов в обеспечении реализации.
3. Согласованный подход к программам и практикам обеспечения реализации для повышения эффективности и последовательности деятельности.
4. Оперативное и соразмерное решение выявленных проблем, для обеспечения того, чтобы несоответствующие продукты, услуги или практики представляли наименьший возможный риск.
5. Согласованное решение проблем на месте возникновения посредством применения подхода внутреннего ведущего органа.
6. Соответствующая подготовка специалистов по надзору за рынком, знание ими экономического контекста, в котором они осуществляют свою деятельность, использование ими передовых методов и постоянное профессиональное развитие.
7. Проверка того, что все политики и стратегии применимы и понятны путем проведения соответствующих консультаций.

В руководстве также дается детальное описание того, как управлять системой надзора за рынком на основе подхода управления проектами и следуя широко признанной передовой мировой практике. Здесь освещены такие аспекты, как организация проекта, управление человеческими ресурсами, финансовые вопросы, управление рисками и стратегии коммуникации. Также рассматриваются другие этапы надзора за рынком, включая внедрение, анализ результатов и планирование последующих действий. Затем объясняется процесс планирования проектов по надзору за рынком с учетом глобального видения надзора за рынком, долгосрочных программ, политики правительства в области безопасности и прочие ключевые факторы. Определение приоритетности сфер, требующих надзора за рынком, это одна из наиболее важных задач на данном этапе, и оно должно основываться на отчетах и статистических данных по происшествиям, информации потребителей, потребительских организаций, СМИ, производителей, импортеров и предприятий розничной торговли, а также данных информационных систем и более ранних мероприятий по надзору за рынком. Еще одной важной задачей на этапе планирования является консолидация планов по управлению проектами в один общий план мероприятий по надзору за рынком.

Группа экспертов по вопросам надзора за рынком РГ.6 ЕЭК ООН – Группа «МАРС» – также разработала Общую процедуру надзора за рынком (ОПНР) (ЕЭК ООН, 2009b). ОПНР затрагивает больше вопросов, чем руководство ЕМАРС, так как покрывает и потребительские, и непотребительские товары. Она дает описание системы надзора за рынком процесс за процессом и показывает, как процессы надзора за рынком взаимодействуют с другими элементами системы регулирования. Так же, как в ЕМАРС, в модели ОПНР подчеркивается, что для эффективного функционирования системы надзора за рынком в борьбе с распространением опасных и несоответствующих стандартам товаров необходимы достаточные финансовые ресурсы и сильная всеобщая приверженность со стороны правительства. Для упрощения и оптимизации задач органов по надзору за рынком необходимо совершенствовать процедуры надзора, позволяя адаптировать их к особенностям отрасли.

ОПНР предлагает комплексную модель, которую можно применить ко всем непродовольственным товарам. В модели определяются задачи органов, работающих с различными секторами:

- Подготовка плана мероприятий по надзору за рынком;
- Осуществление плана;
- Контакт с заинтересованными сторонами.

Согласно данной модели, каждый этап состоит из серии действий, которые должны предпринять органы, и дается их детальное описание. Некоторые из них могут включать несколько под-процедур, описание которых содержится в документах ЕЭК ООН (например, ЕЭК ООН, 2009b).

ОПНР предоставляет справочную основу для Рекомендации N «Хорошая практика надзора за рынком» (ЕЭК ООН, 2011e). В рекомендации делается упор на необходимость международного сотрудничества в этой сфере и отмечается, что «на сегодня вследствие увеличения объема и разнообразия продуктов на рынке, количества и степени серьезности оповещений об опасных продуктах и технической сложности стандартов и регламентов органы по надзору за рынком испытывают затруднения в выполнении своих функций» по изъятию с рынка опасных продуктов. Различия в надзорной практике в странах мира препятствуют эффективному развитию трансграничного сотрудничества, нанося ущерб справедливой конкуренции, безопасности пользователей и защите окружающей среды. Отсюда и вытекает необходимость развития сотрудничества и гармонизация подходов к надзору за рынком на международном уровне. Это требует нового видения системы надзора за рынком, способного ответить на вызовы глобальных цепочек поставок и выступить против тенденции рынка в ограничении участия властей на дорыночном этапе.

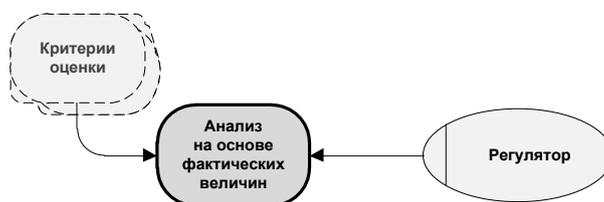
#### Строительство круизного судна (10): Проверка в портах назначения

Время от времени наше судно будут проверять государственные органы в портах назначения для получения дополнительных гарантий того, что были выполнены все нормативные требования, включая обновление планов действий в чрезвычайных ситуациях на борту, проверку количества спасательных шлюпок и проверку качества стали на соответствие стандартам.

Если требования не выполнены, круизную линию могут оштрафовать или судно могут изъять с рынка и наложить запрет на его использование.

## 5.7 Анализ на основе фактических величин

*Рисунок 5.10 Исходные данные, результаты и основные игроки процесса анализа на основе фактических величин*



Анализ на основе фактических величин завершает цикл системы регулирования и проводится после выполнения регламентов. Его задачей является изучение «приемлемости, эффективности и воздействия нормативных решений, а также [выявление] непреднамеренных исходов, причин сбоев и факторов успеха. Результаты этого нового инструмента нормативного управления обеспечивают ключевые исходные данные для лиц, принимающих решения, создавая основу для обратной связи, завершающую цикл политики регулирования» (ОЭСР, 2003).

Анализ на основе предполагаемых величин основан на анализе гипотетических симуляций и сценариев, в то время, как анализ на основе фактических величин в большей степени основывается на фактах. Его цель заключается в пересмотре и совершенствовании действующих регламентов, но его также можно применить в качестве инструмента анализа процессов регулирования.

Анализ на основе фактических величин подразумевает определение ряда критериев оценки системы регулирования. В документе (ОЭСР, 2003), например, «экологическая эффективность» и «экономическая эффективность» приводятся в качестве двух основных критериев оценки инструментов политики в области охраны окружающей среды. Здесь также предлагаются более конкретные критерии, такие, как уровень административных затрат. Критерии оценки в значительной степени определяются сутью системы регулирования.

Анализ на основе фактических величин уже стал элементом системы во многих странах мира. Согласно данным Европейского форума по управлению рисками (European Risk Forum), Кодекс надлежащей практики нормативного регулирования (CGRP) Новой Зеландии требует от регуляторов проведения систематического мониторинга регламентов с целью непрерывной проверки их соответствия собственным целям. Директива Кабинета Министров Канады по оптимизации регулирования (Канада, 2007) содержит положения об «измерении, оценке и пересмотре регулирования». Она обязывает агентства и департаменты «собирать информацию о результатах действующего регулирования и своевременно предоставлять ее гражданам Канады». Австралия также внедрила структурированный процесс для анализа на основе фактических величин нормативных решений.

В результате процесса пересмотра регуляторы могут принять решение о возобновлении цикла регулирования, изображенного на Рисунке 4.4.

**Строительство круизного судна (11): Проведение анализа  
на основе фактических величин, чтобы убедиться, что все хорошо**

На этапе проведения анализа на основе фактических величин регулятор определяет ряд критериев, включая достижение целей системы регулирования, для оценки нормативного воздействия требований к количеству спасательных шлюпок, качеству стали и планированию действий в чрезвычайных ситуациях. Регулятор захочет узнать, привело ли введение данного регламента к изменению цены на билеты или цепочки поставок стали. Если регулятор обнаруживает, что требование к качеству стали является слишком жестким или недостаточно жестким, после проведения анализа на основе фактических величин в регламент будут внесены изменения, и это вернет нас на первый этап процесса – разработку проекта, оценку и внедрение регламента.

## 6 Управление рисками в РГ.6 ЕЭК ООН



В данной публикации были представлены главные результаты текущей работы по управлению рисками Рабочей группы ЕЭК ООН по политике в области стандартизации и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования (РГ.6 ЕЭК ООН), начиная с 2009 года. С 2010 года эта работа, поручена Группе экспертов по управлению рисками в системах нормативного регулирования (ГУР ЕЭК ООН).

Цели работы РГ.6 ЕЭК ООН включают содействие «созданию открытой, справедливой, предсказуемой и недискриминационной многосторонней торговой и финансовой системы, основанной на правилах», в соответствии с Целями развития тысячелетия. Построение эффективных систем регулирования является основой достижения этой цели, а «продвижение передовой практики, основанной на принципах надлежащего управ-

ления в отношении технических регламентов, стандартизации, оценки соответствия и связанной деятельности, например, менеджмента качества и окружающей среды, защиты потребителей и надзора за рынком» является одной из ключевых функций Рабочей группы. Большая часть работы РГ.6 ЕЭК ООН сосредоточена на системах регулирования, в частности – на техническом регулировании.

Техническое регулирование является, по сути, регулированием рисков. Страны разрабатывают технические регламенты и применяют стандарты, чтобы направлять производство товаров и предоставление услуг так, чтобы эти товары и услуги не представляли ненужного риска. Этот сложный процесс, крайне важный для обеспечения безопасности, оказывает сильное воздействие на экономическое развитие и международную торговлю. Нормативные требования призваны обеспечить требуемый уровень безопасности, не препятствуя при этом развитию бизнеса и экономическому росту. В контексте международной торговли техническое регулирование и политики стандартизации, применяемые странами, не должны создавать ненужные препятствия и технические барьеры.

Управление рисками и улучшение согласованности регулирования представляют собой две важные взаимодополняющие сферы деятельности РГ.6 ЕЭК ООН. Разрабатывая рекомендации по применению инструментов управления рисками в системах регулирования, Рабочая группа помогает государствам-членам создавать регламенты, требования которых соразмерны тем рискам, на смягчение которых они направлены. Добавляя процесс управления рисками в проекты, нацеленные на развитие сотрудничества в нормативной сфере и гармонизации систем регулирования, Рабочая группа вносит свой вклад в устранение технических барьеров и ненужных препятствий в торговле, не ставя под угрозу обеспечение безопасности.

Ряд международных организаций координирует различные аспекты сотрудничества между странами с целью устранения технических барьеров в торговле, которые могут возникнуть в результате различий, а иногда противоречий в регламентах. В этом заключается одна из целей ВТО, о чем говорится в Соглашении ВТО по техническим барьерам в торговле (ВТО, 1994b). В Соглашении подчеркивается, что государства-участники должны применять международные стандарты как основу регламентов «кроме случаев, когда такие международные стандарты будут неэффективными или неприемлемыми».

Международная модель технического согласования, разработанная РГ.6 ЕЭК ООН (содержится в Рекомендации L, ЕЭК ООН, 2001), поднимает сотрудничество в области регулирования на новый уровень путем оказания содействия странам в установлении общих целей регулирования, которые впоследствии становятся основой для гармонизации и применения международных стандартов. Общие цели регулирования (ОЦР) после их утверждения Рабочей группой воспроизводятся в национальном законодательстве государств-членов, устраняя тем самым наиболее распространенные технические барьеры в торговле.

Общие цели регулирования представляют собой взаимосогласованные документы, разработанные в ходе консультаций (в которых принимают участие заинтересованные государства-члены), зарегистрированные ЕЭК ООН и опубликованные. В процессе разработки общих целей регулирования заинтересованные страны договариваются, помимо прочего, о следующем:

1. Требования к достижению целей регулирования, включая технические требования со ссылкой на существующие международные стандарты.
2. Положения о дорыночном контроле, устанавливающие требования по оценке соответствия и т.д., в форме декларации о соответствии или сертификации поставщика.
3. Положения о пострыночном контроле, описывающие механизмы надзора за рынком с целью изъятия несоответствующих продуктов или услуг с рынка.

В настоящее время ЕЭК ООН участвует в ряде отраслевых проектов на основе Международной модели технического согласования. В список этих проектов входит Инициатива телекоммуникационной индустрии, Секторальная инициатива в области техники для земляных работ, Секторальная инициатива по оборудованию, предназначенному для использования во взрывоопасных средах, и Инициатива в отношении безопасности трубопроводов. Эти проекты представляют наивысшую степень сотрудничества в области регулирования под эгидой ООН и призваны создать полностью согласованные технические регламенты в соответствующих секторах.

На ежегодной 21-й сессии РГ.6 ЕЭК ООН одобрила две новые рекомендации, разработанные Группой экспертов по управлению рисками в системах регулирования (ГУР) РГ.6 ЕЭК ООН для оказания содействия сторонам регулирования в последовательном и систематическом применении инструментов управления рисками к системам регулирования. Эти рекомендации не являются секторальными и могут использоваться в различных областях.

В данных рекомендациях подводится итог основных результатов текущей работы по управлению рисками РГ.6 ЕЭК ООН, начиная с 2009 года, детально описанной в предыдущих главах.

Первая рекомендация, «Управление рисками в системах регулирования», является отражением основной идеи, описанной в Главе 3, и предлагает общую модель системы регулирования, в которой процессы управления рисками являются движущей силой системы, а регулирование представлено в качестве одного из возможных методов управления рисками. Во второй рекомендации, «Кризисное управление в рамках регулирования», внимание сосредоточено на том, как кризисное управление, будучи важной функцией процесса управления рисками, может быть эффективно интегрировано в систему регулирования.

Данные две рекомендации стали результатом проводимых ранее мероприятий Рабочей группы, включая следующие:

- Международная конференция по оценке и управлению рисками, состоявшаяся параллельно с 19-й ежегодной сессией РГ в 2009 году. В конференции приняли участие свыше 150 представителей правительственных органов, международных организаций, органов по стандартизации, оценке соответствия и надзору за рынком, а также экономических субъектов. Документ, составленный по результатам конференции (ECE/TRADE/C/WP.6/2010/2), содержит описание роли заинтересованных сторон регулирования в выполнении различных функций управления рисками в рамках системы регулирования. Ключевой является идея о том, что рисками, оказывающими влияние на

общество, можно эффективно управлять только если каждая заинтересованная сторона будет выполнять свои функции в процессе управления рисками в рамках системы регулирования.

- Разработка базовой модели по управлению рисками в рамках системы нормативного регулирования. Продолжая работу над вопросами, поднятыми на конференции 2009 года, в 2010 году Рабочая группа разработала модель построения системы нормативного регулирования на основе процесса управления рисками. Модель, впоследствии представленная на 12-й ежегодной сессии Рабочей группы, была использована в разработке методологии проведения исследования потребностей системы управления рисками.
- Исследование потребностей. С целью сбора более детальной информации о потребностях и проблемах, с которыми сталкиваются заинтересованные стороны регулирования в процессе выполнения функций управления рисками, секретариат Рабочей группы провел исследование потребностей системы управления рисками (ECE/TRADE/C/WP.6/2010/5).

## 6.1 Рекомендация ЕЭК ООН по управлению рисками в системах регулирования (Рекомендация R)

В данной рекомендации детально описаны роли всех ключевых игроков нормативного производства в управлении рисками и показано, как функции управления рисками могут быть интегрированы в общие функции регулирования. Реализация модели подразумевает развитие своевременного и комплексного управления рисками. Это должен быть независимый процесс, который может, но не обязательно, способствовать разработке или редакции регламента.

Рекомендация призывает к более последовательному и систематическому применению инструментов управления рисками в деятельности по регулированию. Это может принести множество положительных изменений. На уровне страны в рекомендации выделяется тот факт, что абсолютная безопасность недостижима, и что регулирование, наряду с прочими средствами, помогает выдерживать баланс между уровнем безопасности и мерами, требующими затрат как со стороны граждан и потребителей, так и со стороны предприятий. Общее понимание и оценка риска на национальном, региональном и международном уровнях будет способствовать развитию более последовательного и связанного реагирования и повышению согласованности регламентов.

Рекомендация показывает, как следующие функции управления рисками должны реализовываться в рамках системы регулирования:

- Определение целей нормативного регулирования;
- Обеспечение прослеживаемости в цепочках поставок и управление активами;
- Идентификация рисков: выявление рисков этих активов (включая неосязаемые, такие как здоровье людей);
- Анализ и оценка рисков: понимание наиболее важных рисков;
- Выбор стратегий обработки риска;
- Реализация стратегий обработки риска;
- Кризисное управление (включая разработку плана по ликвидации риска, связанного с дестабилизацией);
- Мониторинг, повторный анализ и совершенствование процесса управления рисками.

Некоторые из этих функций обычно включаются в описание процесса управления рисками (см., например, ИСО 31000:2009, ИСО/МЭК 27001:2005 и COSO, 2004). Как видно из названий этих функций, рекомендация не содержит ничего принципиально нового, а выбирает и

систематизирует передовые методы управления рисками для их применения в системе регулирования.

В отношении определения целей регулирования рекомендацией утверждается, что «достижение абсолютной безопасности не может считаться целью нормативного регулирования», и что критерии для оценки рисков устанавливаются с учетом задач регулирующего органа.

Обеспечение прослеживаемости в системах нормативного регулирования тесно связано с управлением рисками и выполняет функцию, подобную процессу управления активами в системах менеджмента. В рекомендации говорится о том, что должен осуществляться «процесс коммуникационного взаимодействия и консультаций с сопричастными субъектами для определения соответствующих активов, а именно материальных или нематериальных ценностей, сохранность которых система призвана обеспечить».

В рекомендации также подчеркивается, что регуляторы должны «эффективно сотрудничать с другими сопричастными субъектами в деле определения рисков, так как это повышает устойчивость системы посредством снижения вероятности того, что некоторые риски могут быть упущены из виду». Такими заинтересованными сторонами являются, помимо прочих, органы по оценке соответствия, органы по надзору за рынком и коммерческие предприятия, и они могут «сообщать регулирующему органу о рисках, которые, по их мнению, требуют принятия мер нормативного регулирования».

В основе рекомендации лежит понятие о том, что регулятор осуществляет всеобъемлющую системную идентификацию рисков, что обычно приводит к идентификации множества рисков. Во всех системах управления рисками за «идентификацией рисков» следует «анализ и оценка рисков». В связи с этим утверждается, что «независимо от того, из каких источников регулирующий орган ... узнает о том или ином риске, после получения соответствующей информации он должен провести анализ и оценку такого риска, классифицировав риск по степени его серьезности» для того, чтобы обеспечить своевременное реагирование на критические риски.

С целью оказания содействия регулятору в определении стратегии обработки риска рекомендация предоставляет регулятору четыре возможных выбора:

- (a) Избегание риска путем запрета деятельности или процессов, сопряженных с риском;
- (b) Разделение ответственности за управление риском, включая разделение ответственности, в случае необходимости, с субъектами экономической и общественной деятельности (семьи, фирмы);
- (c) Смягчение риска: разработка регулятивного и нерегулятивного реагирования для снижения вероятности и ожидаемого воздействия риска:
  - (i) Регулятивное действие подразумевает не только разработку нового или редакцию существующего регламента, но и выбор соответствующих процедур по оценке соответствия и мер по надзору за рынком;
  - (ii) Нерегулятивное действие, напротив, включает такие методы, как проведение информационных кампаний, выделение субсидий и предоставление привилегий для стимулирования надлежащей деятельности субъектов экономической деятельности.

Рекомендация напоминает заинтересованным сторонам, что обработка риска требует «контроля за соблюдением нормативных требований, оценки воздействия процедуры управления рисками на другие процессы регулирования, других сопричастных субъектов и области деятельности. Это подразумевает:

- (a) Интеграцию регулятивных и других мер с существующими процессами;
- (b) Проведение оценки влияния мер регулирования;
- (c) Создание координационных механизмов с участием компетентных органов и сопричастных субъектов;

- (d) Высказывание руководящих указаний и выделение надлежащего бюджета для учреждений, контролирующих соблюдение нормативных требований (органов по оценке соответствия и/или надзору за рынками);
- (e) Установление штрафных санкций за несоблюдение нормативных требований».

С учетом того, что «есть риски, которые нельзя предотвратить и некоторые из которых фактически невозможно спрогнозировать», в части рекомендации по «кризисному управлению» от регулятора требуется подготовить «план, определяющий то, какие меры и в каком порядке должны быть приняты теми или иными участниками в случае причинения ущерба при возникновении риска». Это положение рекомендации устанавливает ее взаимосвязь с отдельным документом, утвержденным РГ.6 ЕЭК ООН – рекомендацией по кризисному управлению в системах регулирования, о которых пойдет речь далее.

Важным положением рекомендации по управлению рисками в системах нормативного регулирования является то, что «все функции в рамках процесса управления рисками, изложенные в тексте настоящей рекомендации, должны быть последовательно прописаны в законодательстве, устанавливающем систему нормативного регулирования в общем разрезе или для конкретного сектора. В законодательстве должно оговариваться распределение обязанностей для выполнения функций по управлению рисками, изложенных в данной модели». Данное положение введено, чтобы помочь законодателям улучшить последовательность законодательства, когда управление рисками предстает движущей силой системы регулирования. Если следовать логике рекомендации, можно предотвратить упущение важных функций процесса управления рисками, что уже станет шагом на пути к совершенствованию действующего законодательства и разработки нового.

## 6.2 Рекомендация ЕЭК ООН по кризисному управлению в рамках регулирования (Рекомендация Р)

Во второй рекомендации выделяется роль технического регулирования, оценки соответствия и надзора за рынком в предупреждении и управлении кризисами в различных сферах. Кризисное управление здесь рассматривается как неотъемлемая часть «процесса управления рисками любой базы нормативно-правового регулирования». Отмечается, что «некоторые риски практически невозможно выявить и что все риски, даже если они будут выявлены, не могут быть полностью устранены». Одной из основных целей данной рекомендации является предотвращение возникновения ситуаций, когда кризисы становятся причиной внедрения непропорциональных регламентов.

Рекомендация призывает регуляторов «предусмотреть функцию кризисного управления, с тем, чтобы она обеспечивала эффективную координацию мер, принимаемых различными субъектами, включая органы по оценке соответствия, органы мониторинга рынков, экономических операторов и граждан в кризисной ситуации». Одним из важных шагов в такой разработке является создание группы по кризисному управлению, наделенной необходимыми ресурсами, например, резервным фондом, персоналом с определенными навыками, системами коммуникации и т.д.

Планы действий в чрезвычайных ситуациях рассматриваются в качестве одного из средств кризисного управления. Рекомендация требует от регулирующих органов разработать «планы действий в чрезвычайных ситуациях и ... потенциальные возможности на случай непредвиденных обстоятельств, которые могут быть быстро реализованы во время кризиса в качестве механизма сокращения воздействия риска».

В рекомендации учитывается тот факт, что многие кризисы требуют одинаковых действий. В соответствии с этим, здесь подчеркивается необходимость разработки стандартных планов действий в чрезвычайных ситуациях, предусматривающих «общие меры реагирования на риск, независимо от его выявления, позволяющие принять эффективные меры в ответ на любые инциденты на ранней стадии кризиса». Также, при необходимости, необходимо разработать

специальные планы действий в чрезвычайных ситуациях (для рисков, идентифицированных на более ранних этапах) и обработать их в рамках системы. Всесторонний анализ передовой практики в области кризисного управления позволил ГУР составить список наиболее важных элементов планов действий в чрезвычайных ситуациях.

Подчеркивая важность процессов коммуникации и консультаций в период кризиса, рекомендация требует от регуляторов подготовки этих процессов для улучшения осведомленности, уверенности и понимания процессов кризисного управления заинтересованными сторонами системы нормативного регулирования. Эти процессы становятся более важными с учетом того, что они позволяют регуляторам эффективно обмениваться информацией и консультироваться с заинтересованными сторонами в кризисных ситуациях и, в частности, предоставлять заинтересованным сторонам информацию в первые часы кризиса. ГУР одной из первых официально представила правительствам возможности использования альтернативных средств обмена информацией как важный инструмент коммуникации с заинтересованными сторонами.

В следующей части рекомендации описываются действия, предпринимаемые в случае возникновения кризисной ситуации. Регулирующие органы должны немедленно сосредоточиться на затронутых индивидах, запустить надежные процессы сбора данных, активизировать работу команды по кризисному управлению и проконтролировать реализацию плана действий в чрезвычайных ситуациях. Последняя функция является мостом между кризисным управлением и общим процессом управления рисками: регулирующие органы должны проанализировать причины возникновения кризиса, эффективность и уместность мер, принятых в рамках быстрого реагирования, а связанные данные должны стать исходным материалом для регулярной идентификации рисков в системах нормативного регулирования.

### **6.3 Группа экспертов по управлению рисками в системах регулирования (ГУР ЕЭК ООН)**

Членами ГУР ЕЭК ООН являются представители широкого круга разнообразных сфер деятельности. ГУР запустила внутренний сайт и разработала технологические решения по организации своей работы с учетом ограниченности ресурсов. Она также внесла свой вклад в разработку рекомендации ОЭСР по политике регулирования и управления и в работу Проектного комитета ИСО 262 по управлению рисками.

Проведение ежемесячных веб-семинаров («вебинаров») и электронный обмен данными стали основными формами коммуникации между членами ГУР. В вебинарах приняли участие высокопоставленные представители различных регионов и специальностей, включая участников всех процессов регулирования. Отчеты о вебинарах размещены на веб-сайте Рабочей группы <http://www.unecce.org/trade/wp6/riskmanagement.html>.

ГУР объединяет 25 членов (включая двух координаторов) из 13 стран, а также представителей международных организаций, включая Всемирный банк, ИСО, МСЭ и МЭК (см. Приложение). Члены Группы представляют следующие сферы компетенции:

- Планирование, разработка и внедрение технических регламентов;
- Выбор и осуществление процедур оценки соответствия;
- Сотрудничество между предпринимателями и регуляторами;
- Методологии и стандарты в области управления рисками;
- Управление проектами.

ГУР обслуживается секретариатом вышестоящего органа – Рабочей группы ЕЭК ООН по политике в области стандартизации и сотрудничества по вопросам регулирования.

## 6.4 Планы на будущее

В процессе разработки своих рекомендаций ГУР не создает инструменты, не существовавшие ранее, а систематизирует передовую практики в области управления рисками и вырабатывает основу, которую можно применить в существующих и вновь созданных системах регулирования.

Существует множество примеров противоречий, связанных с управлением рисками в действующем законодательстве, и эти противоречия становятся еще сильнее при сравнении законодательств в различных секторах (Ячия и Никонов, 2011a). Две рекомендации, описанные в данной публикации, были разработаны с целью их использования как законодателями, так и политиками в проверке последовательности существующего законодательства и в создании новых систем нормативного регулирования. Мы надеемся, что эти рекомендации помогут усовершенствовать и процессы регулирования, и управление рисками, стоящими перед нашим обществом.

Данные рекомендации способствуют развитию единого понимания управления рисками всеми заинтересованными сторонами системы регулирования. Регуляторы могут использовать их для установления единой терминологии в этой области, которой могли бы пользоваться все заинтересованные стороны регулирования, и для разработки единого процесса управления рисками в своей системе регулирования.

Бизнес также получит выгоду от реализации данных рекомендаций, так как в них говорится об активном участии предпринимателей в процессах регулирования, включая привлечение внимания заинтересованных сторон регулирования к рискам, с которыми компании и прочие субъекты экономической деятельности не могут справиться самостоятельно.

ГУР также разработала комплексную методологию реализации данных рекомендаций, которая описана в Главе 7.

В ближайшие годы ГУР продолжит разработку рекомендаций по тому, как осуществлять функции управления рисками, такие, как идентификация риска, анализ риска и оценка риска. Группа также планирует запустить пилотные проекты по реализации, начиная с приоритетных для РГ.6 секторов.

## 7 Оценка эффективности управления рисками в системах регулирования

### 7.1 Введение и цели



В данной публикации была предпринята попытка продвижения и поддержки изменения структуры систем регулирования – изменения, которое можно осуществить только с помощью хорошо управляемого комплекса проектов. В нижеследующей главе мы представим методологию проведения такой реформы. Мы намерены провести объективную оценку существующей практики управления рисками в системе регулирования. Проведение такой оценки

является обязательным условием разработки плана действий по осуществлению управления рисками в системе регулирования.

#### **Оценка потребностей заинтересованных сторон регулирования**

Прототип модели, описанной в данной публикации, был использован РГ.6 ЕЭК ООН в 2010 году для проведения исследования потребностей заинтересованных сторон системы регулирования (ЕЭК ООН, 2010с). Это исследование было направлено на определение ключевых потребностей регуляторов, предпринимателей, органов по стандартизации и оценке соответствия и других заинтересованных сторон регулирования в области применения инструментов управления рисками в своей работе и во взаимодействии с другими соответствующими сторонами. Базовые модели, описанные в данной публикации, были в значительной степени разработаны в ответ на выявленные потребности. Исследование показало, что эти потребности можно удовлетворить только если управление рисками осуществляется на уровне системы регулирования в целом. Это заключение стало основой разработки описанных здесь базовых моделей.

Методология оценки основана на базовой модели «Управление рисками в системах нормативного регулирования» (ЕЭК ООН, 2010b). Предлагаемый подход аналогичен общим практикам проведения аудита систем менеджмента, за исключением того, что вместо стандартов в области систем менеджмента в качестве основы критериев аудита используется указанная базовая модель.

Проект оценки делится на следующие основные этапы:

1. Назначение ответственного лица и создание рабочей группы.
2. Подготовка оценки: анализ законодательства и обучение.
3. Проведение оценки.
4. Разработка плана проекта по реализации базовых моделей.

Далее мы дадим детальное описание процесса реализации проекта оценки и некоторые рекомендации для оценщиков.

## 7.2 Назначение ответственного лица за реализацию проекта

После выбора системы регулирования следующим шагом выступает назначение ответственного лица и создание рабочей группы проекта. Проектом можно управлять либо изнутри (организация, осуществляющая свою деятельность в рамках системы регулирования, например, регулятор), либо извне (лицо, определяющее политику, или третья сторона, например, международная организация, НПО или консультант).

Управляющая организация должна создать рабочую группу, состоящую из представителей заинтересованных сторон системы регулирования. Оценка существующей практики управления рисками потребует участия всех заинтересованных сторон регулирования, включая регулирующие органы, органы по стандартизации, предпринимателей, органы по оценке соответствия и надзору за рынком. Других участников можно задействовать для выполнения подготовительных задач, описанных в таблице.

Задачи	Результат
Назначение ответственного лица	Ответственной за реализацию проекта назначается конкретная организация, осуществляющая свою деятельность в системе нормативного регулирования или за ее пределами.
Создание рабочей группы	Рабочая группа состоит из представителей ключевых заинтересованных сторон системы нормативного регулирования.

## 7.3 Подготовка оценки

Для сбора объективных данных об осуществлении управления рисками оценщикам необходимо будет провести серию интервью с основными заинтересованными сторонами системы регулирования. Во время подготовки к интервью оценщики должны собрать предварительные данные о том, как проблемы управления рисками в системе регулирования решаются «на бумаге». Это можно сделать посредством анализа законодательства, устанавливающего систему регулирования. Это также поможет в разработке плана и структуры непосредственно самих интервью.

Прежде чем начать анализировать законодательство оценщики должны собрать все правовые документы, содержащие положения о том, как должна функционировать система регулирования. Идея заключается в том, чтобы увидеть, как каждая из функций базовой модели отражена в законодательстве. Такой анализ должен дать ответ на вопрос: «Последовательно ли описаны функции управления рисками в законодательстве, устанавливающем систему регулирования?»

Анализ законодательства (который сравнивает законодательство с базовой моделью) может привести к одному из трех основных заключений:

1. В законодательстве четко описывается процесс управления рисками; данное описание является полным и последовательным (все функции имеют полноценное представление в документе в логичной последовательности). В данном случае оценщикам необходимо будет использовать законодательство для определения ключевых игроков и планирования интервью. Целью интервью будет получение объективных данных о том, как эти функции на самом деле реализуются и существуют ли какие-либо препятствия для их реализации.
2. В законодательстве описываются некоторые функции процессов управления рисками; данное описание не является последовательным и/или некоторые функции пропущены. В данном случае оценщики должны использовать имеющуюся информацию для разработки

структуры интервью и в то же время отметить, какие функции и термины описаны недостаточно полно или опущены, чтобы включить их в план проекта.

3. В законодательстве не описываются функции управления рисками. В данном случае оценщикам необходимо определить всех ключевых игроков в системе регулирования и использовать эту информацию для разработки структуры интервью. Задача изменения структуры законодательства должна быть включена в план проекта.

В Главе 3 мы рассмотрели пример законодательства ЕС в области безопасности продуктов питания. Оно было представлено в виде правового документа, описывающего, как функции управления рисками должны быть реализованы в системе регулирования. Данный пример может быть использован для понимания возможных результатов анализа законодательства.

После того, как были определены ключевые заинтересованные стороны системы регулирования и был разработан план интервью, оценщики должны провести тренинг, в котором участвовали бы все ключевые заинтересованные стороны системы. На этом тренинге для выполнения основных функций управления рисками, описанных в Главе 3, заинтересованные стороны должны:

- Получить теоретическую информацию об управлении рисками;
- Проанализировать примеры того, как управление рисками применяется к системам регулирования;
- Приобрести важные навыки реализации функций процесса управления рисками.

Также должны быть представлены цели оценки и план интервью.

Задачи	Результат
Анализ законодательства	<p>Определение действий, направленных на совершенствование законодательства.</p> <p>Определение респондентов и разработка структуры и плана интервью.</p>
Тренинг	Достижение общего языка и понимания целей проекта.

## 7.4 Оценка целей системы регулирования

Процесс установления целей системы регулирования был описан в разделе 3.4 «Определение целей системы регулирования и критериев оценки риска». Чтобы оценить то, как осуществляется эта функция, необходимо получить объективные данные о том, существует ли установленная процедура определения и обновления целей системы регулирования. «Установленная процедура» означает процедуру, которая была разработана, описана и реализована.

Оценщики, скорее всего, начнут проведение оценки с того, что попросят регулирующий орган показать задокументированные процедуру и цели системы регулирования. Если такие цели не были установлены и нет задокументированной процедуры, описывающей данный процесс, это считается значительным пробелом, и соответствующие задачи должны быть включены в план реализации проекта. Результаты также могут быть следующими:

- Если респонденты отвечают, что им известны цели, но они не перечислены в каком-либо документе, велика вероятность того, что отсутствует систематический процесс. Это представляет собой большой пробел в процедуре определения целей системы регулирования.

- Если такая процедура существует, необходимо собрать объективные данные, доказывающие, что она действительно соответствует требованиям процесса. Если нет, процедура должна быть изменена, а изменения включены в план проекта.
- Если нет задокументированной процедуры, но цели системы регулирования были установлены, необходимо рассмотреть задачу по описанию процесса. Данный исход представляет собой незначительный минус.

Цели системы регулирования должны быть известны заинтересованным сторонам регулирования, и оценщики могут спросить у предпринимателей, органов по надзору за рынком и прочих вовлеченных сторон, каковы цели и как они получают информацию об этих целях. Если цели неизвестны, это расценивается как большой пробел, и шаги по совершенствованию процесса должны быть включены в план проекта.

## 7.5 Оценка управления активами

Для оценки процессов управления активами (описанных в разделе 3.5 «Управление активами») у регулирующего органа в первую очередь можно узнать, каковы наиболее важные активы в системе регулирования. В случае отсутствия процессов управления активами, это должно быть расценено как значительный пробел.

Если процесс реализуется надлежащим образом, должна существовать некая форма реестра (например, база данных) активов, и определение наиболее важных активов не должно представлять трудности. Если регулирующий орган применяет управление рисками к процессу регулирования, не осуществляя управления активами, оценщик должен проверить, какие приоритеты установлены для идентификации рисков. Неэффективность управления активами может расцениваться как большой пробел, так как она может привести к неполноценной идентификации рисков.

Оценщики могут также проверить, существует ли установленная процедура управления активами (возможные ответы: «да, и мы ее используем», «да, но мы ее не используем» и «такой процедуры нет, и управление активами не осуществляется в рамках системы регулирования»). В зависимости от ответа должен быть разработан план действий с учетом информации из раздела 3.5.

Во время анализа процесса управления активами важно сосредоточиться на том, какие критерии используются в приоритизации активов. Этими критериями могут, помимо прочего, быть цели системы регулирования. Эти критерии должны быть четко определены; если этого нет – пробел незначительный, и если приоритетность активов не была определена, процесс приоритизации должен быть определен и осуществлен.

## 7.6 Оценка идентификации рисков

При оценке функции идентификации рисков рекомендуется сосредоточиться на методах, используемых для идентификации рисков, и степени вовлеченности заинтересованных сторон. Как указывалось в разделе 3.5, в процессе идентификации рисков регулирующие органы должны сотрудничать с другими заинтересованными сторонами, так как это делает систему более гибкой.

Оценщики могут узнать у регулирующих органов, как они идентифицируют риски и как проводят анализ последних результатов идентификации рисков. Полезным может быть вопрос «как вы называете документ, в котором перечислены риски?», который поможет выяснить, идентифицируются риски или нет (таким документом может быть реестр рисков, профиль рисков и т.д.). Еще одним подходом является вопрос о том, насколько всеобъемлющей обычно является идентификация рисков. Если у респондентов имеется об этом четкое представление, это значит, что результаты идентификации рисков анализируются. Чтобы узнать, насколько систематическим является этот процесс, у респондентов необходимо спросить, как часто проводится идентификация

рисков. Отсутствие объективных доказательств систематичности идентификации рисков в рамках системы регулирования расценивается как значительный пробел.

Другим заинтересованным сторонам регулирования можно задать аналогичные вопросы. Полезно будет определить, как компании, органы по надзору за рынком и стандартизации участвуют в процессе идентификации рисков (чем больше задействовано сторон, тем более всеобъемлющими являются результаты). Для получения объективных данных оценщики могут выяснить у регулирующих органов, каким образом все эти стороны информируют их о рисках, которые компании выявили в своих соответствующих сферах деятельности. Оценщики также могут спросить, информация о каком количестве рисков была предоставлена предпринимателями и прочими заинтересованными сторонами. Недостаточное участие заинтересованных сторон является большим пробелом.

Идентификация рисков может быть описана как отдельная функция или как часть процесса управления рисками. В любом случае, оценщики должны получить объективные данные о том, что процесс реализуется. Если методология существует, но нет достаточных доказательств того, что она используется, скорее всего, она существует только на бумаге. Если риски действительно идентифицируются, то необходимо проверить проводятся ли на систематической основе анализ и улучшение методологии идентификации рисков.

Важно сосредоточиться на связи между управлением активами и идентификацией рисков. Если идентификация рисков не начинается с наиболее значимых активов, это представляет собой большую оплошность.

## 7.7 Оценка рисков

Измерение и оценка рисков – один из наиболее сложных этапов процесса управления рисками, а ошибки в измерении риска могут повлиять на результаты управления рисками и привести к принятию неверных решений в отношении стратегий управления рисками. В целях проекта оценки нам необходимо узнать, существует ли какая-либо обоснованная методология рассмотрения установленных целей системы регулирования и сравнения идентифицированных рисков друг с другом.

Чтобы получить объективные данные о том, что на самом деле проводится анализ рисков, оценщики могут попросить регулирующие органы назвать 10 самых важных рисков и объяснить, почему они таковыми считаются. Тот же самый вопрос можно одновременно задать другим заинтересованным сторонам регулирования, чтобы показать последовательность применяемой методологии. Отсутствие приоритизации рисков считается значительным пробелом.

Если анализ рисков проводится, следующей областью оценки является методология, используемая в анализе рисков. Наличие методологии измерения и оценки рисков является обязательным условием выбора правильной сбалансированной стратегии управления рисками. Если такая методология отсутствует, это считается большим пробелом, и организации может потребоваться помощь в разработке и реализации такой методологии. Для получения объективных данных о существовании методологии оценщики могут спросить, какие методы применяются в оценке рисков (матрица вероятности и последствий, индексы риска и т.д.). Некоторые методы, используемые в оценке риска, описаны в разделе 2.4.3 «Анализ и оценка риска».

Если методология измерения риска существует, важно определить лицо, ответственное за ее развитие и обновление. Это может быть специалист по рискам или любой другой член персонала, но кто бы это ни был, нам необходимо знать, на самом ли деле эта функция была возложена на этого человека. Если никто не был назначен, это расценивается как незначительный пробел.

## 7.8 Оценка выбора стратегий обработки риска

Вопросы по следующей функции процесса управления рисками – выборе стратегий обработки риска – задаются по тому же принципу, что вопросы по идентификации и измерению риска. Отсутствие систематического процесса выбора стратегий обработки риска является значительным пробелом.

Важно сосредоточиться на методологиях, применяемых к выбору стратегий обработки риска. В такой методологии должны быть определены лица, участвующие в принятии решений, анализируемые параметры и т.д. Отсутствие такой методологии также расценивается как большой пробел.

Оценщики также должны решить одну из основополагающих задач управления рисками, состоящую в определении приемлемого уровня риска. В процессе оценки нет необходимости сравнивать осуществление этой функции с какой-либо передовой практикой. Идея заключается в получении объективных данных о том, что существование этой проблемы действительно признается регулирующим органом. Оценщики могут спросить у регулирующих органов и других заинтересованных сторон, существуют ли согласованные критерии принятия риска в системе. Если ответ «да», рекомендуется попросить привести примеры и процентное соотношение рисков, которые были приняты за определенный период времени. Если ответ «нет», это является значительным пробелом. Подходы к применению целей системы регулирования к определению приемлемого уровня риска описаны в разделе 3.4.

Аналогичные вопросы можно задать регулирующим органам в отношении других стратегий обработки риска, чтобы получить объективные доказательства того, что инструменты и методы выбора стратегий обработки риска (см. пункт 3.8) на самом деле используются. Отсутствие доказательств использования этих инструментов считается большим пробелом.

Далее внимание должно быть сосредоточено на том, каким образом заинтересованные стороны регулирования вовлечены в данный процесс. Если их мнения не учитываются, это расценивается как большой пробел.

Для оценки того, как риски стимулируют разработку новых регламентов, оценщики могут попросить заинтересованные стороны регулирования привести примеры взаимосвязи регламентов с рисками, на смягчение которых они направлены. Примеры такой связи не будут являться объективными данными, но помогут сформировать впечатление о том, как философия управления рисками применяется в системе. Для получения дополнительных доказательств применения концепции оценщики могут запросить примеры ситуаций, в которых использовались иные инструменты, помимо регламентов, с целью смягчения риска. Отсутствие таких примеров считается большим пробелом и требует дальнейшего анализа.

## 7.9 Оценка реализации стратегий обработки риска

При оценивании данной функции оценщики должны сосредоточиться на анализе ситуаций, в которых регламенты выбираются в качестве инструментов смягчения риска. Базовая модель, представленная в Главе 4, может использоваться как основа для составления вопросника.

Чтобы получить объективные доказательства осуществления этой функции, оценщики могут провести интервью с органами по оценке соответствия, органами по надзору за рынком и предпринимателями. Они должны сосредоточиться на вопросах о пропорциональности или соразмерности нормативных требований и рисков, на смягчение которых они направлены, и об эффективности дорыночного и пострыночного контроля.

Можно попросить регуляторов привести примеры того, как они оценивают риски, которые может представлять планируемый регламент для различных экономических параметров, таких, как торговля и структура рынка. Оценщики должны также попытаться определить стороны,

ответственные за управление рисками, которые могут возникнуть в связи с внедрением регламента. Этим сторонам можно задать вопрос о применяемых методологиях. Отсутствие оценки регулирующего воздействия является значительным пробелом в системе.

Регуляторов необходимо попросить показать, как инструменты управления рисками используются в выборе процедур оценки соответствия. Если управление рисками не применяется при осуществлении данного выбора, это расценивается как большой пробел. Аналогичные вопросы можно задать органам по надзору за рынком.

Вопросы, адресованные к органам по оценке соответствия, органам по надзору за рынком и предпринимателям с целью получения объективных доказательств того, что процедуры оценки соответствия и надзора за рынком на самом деле способствуют смягчению рисков, можно легко сформулировать на основе базовой модели, представленной в Главе 5.

## 7.10 Оценка подготовленности к кризису

Для того, чтобы оценить уровень подготовленности системы регулирования к кризису, оценщики могут спросить, какие инструменты кризисного управления применяются. Если, например, не разработаны планы действий в чрезвычайных ситуациях, это является большим пробелом, и рекомендуется обращение к передовой мировой практике.

Оценщики должны также сосредоточиться на роли персонала регулирующего органа в кризисном управлении. Отсутствие группы по кризисному управлению и его методологий считается большим минусом. Компании и прочие заинтересованные стороны могут предоставить ценные данные о прошлых кризисах, что поможет критически определить статус кризисного управления в рамках системы нормативного регулирования. Передовая мировая практика в области кризисного управления описана в разделах 2.4.5 и 3.10.

## 7.11 Оценка совершенствования процессов управления рисками

Последний блок вопросов должен быть задан регулирующим органам с целью выяснения, подлежат ли процессы управления рисками пересмотру и непрерывному совершенствованию. Оценщики должны попросить привести примеры результатов пересмотра практики управления рисками. Отсутствие анализа процедур управления рисками может расцениваться как значительный пробел в системе.

Конечным результатом проекта оценки является помощь заинтересованным сторонам регулирования в совершенствовании системы регулирования. Следующие открытые вопросы необходимо задать респондентам, давая им возможность перечислить свои потребности и те области, где им необходимо содействие:

**Пожалуйста, перечислите основные препятствия, с которыми Вы сталкиваетесь в процессе применения инструментов управления рисками к процессу регулирования:**

- a) При установлении целей регулирования: \_\_\_\_\_
- b) При управлении активами: \_\_\_\_\_
- c) При идентификации рисков: \_\_\_\_\_
- d) При измерении рисков: \_\_\_\_\_
- e) При выборе стратегии обработки риска: \_\_\_\_\_
- f) Прочее: \_\_\_\_\_

<b>Задача</b>	<b>Результат</b>
Оценка функций управления рисками	Выявление значительных, больших и незначительных пробелов, на основе которых можно разработать план реализации проекта.
Определение потребностей заинтересованных сторон регулирования, связанных с управлением рисками	Выявление потребностей заинтересованных сторон и соответствующих задач, решение которых необходимо для удовлетворения этих потребностей.

## 8 Заключение



Управление рисками с помощью регламентов не является новой концепцией. В законах Хаммурапи, вероятно, самом первом своде законов в мире, было прописано, что если строитель не построит дом надлежащим образом и в результате погибнет владелец дома, строитель будет приговорен к смертной казни.

С тех пор было написано большое количество работ, посвященных взаимосвязи между риском и регулированием, в большинстве из которых описывается то, как инструменты управления рисками могут использоваться регуляторами. Данное исследование выходит за пределы означенной взаимосвязи. Оно представляет собой более широкую парадигму, в которой нормативное регулирование является одной из нескольких возможностей управления рисками, которая в свою очередь является движущей силой систем регулирования.

Мы не пытались анализировать существующие нормативные модели или коллективный опыт правительств и общества в управлении рисками. Напротив, мы предпочли представить практическую методологию, позволяющую структурировать систему регулирования как комплекс процессов, цели, исходные данные и результаты которых сосредоточены на смягчении рисков.

В этот комплекс входит определение нормативных требований и проведение дорыночного и пострыночного контроля для достижения целей регулирования. Мы проанализировали эти процессы с точки зрения их отношения к процессам, необходимым для создания экономической ценности. Затем мы системно представили этот процесс, включая его важные функции и встраивая концепции управления рисками в действия по регулированию.

Наша методология нацелена на рассмотрение рисков, а также ожиданий общества и целей национального развития, в процессе установления нормативных требований. Она также призвана помочь в определении соразмерных требований при разработке законов и регламентов. Мы осуществили обзор действий, предпринимаемых в ходе реализации регламента с целью распределения ролей четко определенным заинтересованным сторонам

регулирования. Это наделяет их ответственностью за безопасность на регулируемом рынке и помогает достичь целей регулирования. Затем мы включили в модель нормативного регулирования дорыночный и пострыночный контроль, чтобы он соответствовал рискам, исходящим от конкретного продукта, услуги или производственного процесса.

В тексте даются частые ссылки на международные стандарты. Мы взяли стандарты в области управления рисками и соответствующие инструменты, которые изначально были разработаны для предприятий или самими предприятиями, и применили их в контексте систем регулирования. Здесь также дан ряд примеров и инструментов для содействия практическому применению методологии лицами, определяющими политику.

Мы надеемся, что эти методологии и инструменты помогут заинтересованным сторонам управлять реформами системы регулирования, защищающими граждан и сообщества, не подавляя инновационного развития и роста. Конечным результатом должно стать лучшее понимание рисков, более совершенный процесс принятия решений в ситуациях неопределенности и повышенная готовность к любым разновидностям кризиса.

## Приложение

### Список членов ГУР ЕЭК ООН (на момент публикации)

Группа работает под председательством Кевина Найта. Координаторами являются Дональд Макрей и Валентин Никонов.

На момент публикации членами ГУР являлись следующие эксперты (обновленный список доступен по ссылке [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/AreasOfWork/RiskManagement/ListOfMembers\\_Dec2011.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/AreasOfWork/RiskManagement/ListOfMembers_Dec2011.pdf)):

1. Г-н Альберто Алеманно (Преподаватель права, École des hautes études commerciales (HEC / ВШК Париж), Франция)
2. Г-н Лоренцо Аллио (Европейский форум по рискам)
3. Г-н Габриэль Барта (Международная электротехническая комиссия)
4. Г-н Валерий Гуревич, (БелГИСС, Беларусь)
5. Г-н Эухенио Белинчон Гюэто (“Endesa”, Испания)
6. Г-н Флорентин Бланк (Группа Всемирного банка)
7. Г-жа Бо Юминь (Национальная служба по аккредитации и оценке соответствия, Китай (CNAS))
8. Г-н А.М. Долан (Университет Торонто, Канада)
9. Г-н Грэм Дрейк (ИСО/Комитет по оценке соответствия (КАСКО))
10. Г-н Фил Келли (Ливерпульская школа бизнеса, Соединенное Королевство)
11. Г-н Шон МакКертан (ИСО/КАСКО)
12. Г-н Дональд Макрей (Координатор ГУР, Соединенное Королевство)
13. Г-н Питер Морфи (Министерство экономического развития, Новая Зеландия)
14. Г-н Кевин Найт (Председатель Технического комитета ИСО по стандарту ИСО 31000, Австралия)
15. Г-н Валентин Никонов (Координатор ГУР, Российская Федерация)
16. Г-н Массимо Полиньяно (“Esaote”, Италия)
17. Г-н Кристоф Ренар (“Cotecna”, Швейцария)
18. Г-н Михаил Рогов («РусРиск», «РусГидро», Российская Федерация)
19. Г-н Дэн Роли (“Caterpillar”, США)
20. Г-н Пол Тейлор (Федерация европейских ассоциаций по управлению рисками (ФЕАУР), Соединенное Королевство)
21. Г-н Оливье Тестони (МСЭ)
22. Г-н Ян ван Тол (Министерство по внутренним делам и делам королевства, Нидерланды)
23. Г-жа Каролин Уильямс (Институт управления рисками, Соединенное Королевство)
24. Г-н Саймон Уэбб (“The Nicholas Group”, Соединенное Королевство)
25. Г-н Марк Шедели (Группа управления рисками, “Nestlé”)

## Библиография

Аванесов, Евгений (2009). *Управление рисками в серии стандартов ИСО 9000* (Risk Management in ISO 9000 Series of Standards). Документ представлен на Международной конференции по вопросам оценки и управления рисками. Женева, ноябрь.

Агентство США по международному развитию (USAID) (2002). *Что произошло в Уганде? Снижение уровня заражения ВИЧ, изменение поведения и реагирование на национальном уровне* (Declining HIV Prevalence, Behavior Change, and the National Response). Дженис А. Хогл, ред. Доступно по адресу: [www.usaid.gov/our\\_work/global\\_health/aids/Countries/africa/uganda\\_report.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/global_health/aids/Countries/africa/uganda_report.pdf).

Бернштайн, Питер Л. (1996). *Против богов: Замечательная история риска* (Against the Gods: The Remarkable Story of Risk). Нью Йорк: John Wiley & Sons.

БМР (2001). *История Базельского комитета и его члены* (History of the Basel Committee and its Membership). Базель, Швейцария.

БМР (2010). *Международные основы регулирования для банков (Базель III)* (International regulatory framework for banks (Basel III)). Базель, Швейцария.

Болдуин, Роберт (1999). *Понимание регулирования: Теория, стратегия и практика* (Understanding regulation: Theory, strategy and practice). Нью Йорк: Oxford University Press.

Бреггин, Линда и др. (2009). *Как воплотить перспективы нанотехнологий: На пути к трансатлантическому сотрудничеству в сфере регулирования* (Securing the promise of nanotechnologies. Towards transatlantic regulatory cooperation). Доступно по адресу: [http://personal.lse.ac.uk/Falkner/\\_private/Nanotech%20report%20Sept%202009.pdf](http://personal.lse.ac.uk/Falkner/_private/Nanotech%20report%20Sept%202009.pdf).

Вискузи, У. Кип, Джозеф Э. Харрингтон и Джон М. Вернон (2005). *Регулятивная и антимонопольная экономика* (Economics of Regulation and Antitrust), 4-е издание. Кембридж, Массачусетс: MIT Press.

ВМО (2006). *Научная оценка разрушения озона* (Scientific Assessment of Ozone Depletion) Доклад номер 50. Глобальное исследование по озону и проект мониторинга. 572 стр. Женева, 2007.

ВОЗ (2001). *Качество воды: Директивы, стандарты и здравоохранение: Оценка риска и управление рисками распространения инфекционных заболеваний, связанных с водой* (Water Quality: Guidelines, Standards and Health: Assessment of risk and risk management for water-related infectious disease). Лорна Фьютрелл и Джейми Бартрам, ред. Лондон: IWA Publishing.

Всемирный банк (2006). *Руководство по оценке инфраструктурных систем нормативного регулирования* (Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems). Вашингтон, О.К.

Всемирный банк (2011). *Ведение бизнеса-2011: Создание условий для предпринимателей* (Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs). Вашингтон, О.К.

ВТО (1994а). *Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных норм* (Соглашение по СФС). Доступно по адресу: [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/15sps\\_02\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/15sps_02_e.htm).

ВТО (1994b). *Соглашение по техническим барьерам в торговле*. Доступно по адресу: [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/17-tbt\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm).

ВТО. *Понимание ВТО: Соглашения*. Доступно по адресу: [www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm1\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm1_e.htm) (дата обращения: 30 октября 2011 г.).

ВЭФ (2010). *Переосмысление управления рисками в сфере финансовых услуг* (Rethinking Risk Management in Financial Services: Practices from other domains). Доступно по адресу: <http://members.weforum.org/pdf/FinancialInstitutions/RethinkingRiskManagement.pdf>.

ВЭФ (2011). *Отчет о глобальных рисках, 2011 г.* (Global Risk Report 2011). Шестое издание. Женева. Доступно по адресу: <http://reports.weforum.org/global-risks-2011/>.

ВЭФ (2012). *Насколько безопасны наши гарантии? Отчет о глобальных рисках, 2012 г.* (How safe are our safeguards? Global Risk Report 2012), Седьмое издание. Женева. Доступно по адресу: <http://reports.weforum.org/global-risks-2012/>.

Даунер, Джон (2009). *Когда неудача – тоже вариант: Избыточность, надежность и регулирование в сложных технических системах* (When failure is an option: Redundancy, reliability and regulation in complex technical systems), Документ для обсуждения 53, Центр анализа рисков и регулирования (CARR), Лондонская школа экономики.

Европейская комиссия (2008). *Справочник по применению природоохранного законодательства ЕС* (Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation). Доступно по адресу: <http://ec.europa.eu/environment/enlarg/handbook/horizontal.pdf>.

Европейская комиссия (2010). *Умное регулирование в Европейском союзе*. Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому социально-экономическому комитету и Комитету регионов. COM(2010) 543 окончательная версия от 8 октября. Доступно по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EN:PDF>.

Европейские сообщества (2002). *Регламент безопасности продуктов питания Европейского союза (ЕС) № 178/2002 Европейского парламента и Совета от 28 января 2002 г., закладывающий общие принципы и требования продовольственного законодательства, создающий Европейское орган по безопасности продовольствия и утверждающий процедуры в вопросах безопасности продуктов питания*. Официальный журнал Европейских сообществ. 1.2.2002. Доступно по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:0024:EN:PDF>.

Европейский союз (2006). *Регламент (ЕС) № 1907/2006 Европейского парламента и Совета от 18 декабря 2006 г. о регистрации, оценке, выдаче разрешений и ограничении производства химических веществ (REACH), учреждающий Европейское химическое агентство, а также вносящий изменения в Директиву 1999/45/ЕС и отменяющий Регламент совета (ЕЭС) № 793/93, Регламент комиссии (ЕК) № 1488/94, Директиву совета 76/769/ЕЕС и Директивы комиссии №№ 91/155/ЕЕС, 93/67/ЕЕС, 93/105/ЕС и 2000/21/ЕС*. Доступно по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:396:0001:0849:EN:PDF>.

Европейский союз (2008a). *Регламент (ЕС) № 762/2008 Европейского парламента и Совета от 9 июля 2008 г. о предоставлении государствами-членами статистики в области аквакультуры и отмене Регламента Совета (ЕС) 788/96*. Официальный журнал Европейского союза. 13.08.2008. Доступно по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0082:012:en:PDF>.

Европейский союз (2008b). *Регламент (ЕС) №765/2008, устанавливающий требования к аккредитации и надзору за рынком в отношении реализации продукции и отменяющий Регламент (ЕЭС) № 339/93*.

EMARС (2010). *Методы передовой практики в области надзора за рынком* (Best practice techniques in market surveillance). Брюссель: PROSAFE. Доступно по адресу: [http://www.prosafe.org/uploads/EMARS\\_Best\\_Practice\\_Book.pdf](http://www.prosafe.org/uploads/EMARS_Best_Practice_Book.pdf).

ЕЭК ООН. *Группа экспертов по управлению рисками в системах нормативного регулирования*. Отчеты вебинаров. Доступно по адресу: [www.unecce.org/trade/wp6/riskmanagement.html](http://www.unecce.org/trade/wp6/riskmanagement.html).

ЕЭК ООН (2001). *Рекомендация L: Международная модель технической гармонизации на основе надлежащей практики нормативного регулирования по подготовке, принятию и выполнению технических регламентов с использованием международных стандартов* (Recommendation L: International Model for Technical Harmonization Based on Good Regulatory Practice for the Preparation, Adoption and Application of Technical Regulations via the Use of International Standards. Note by the secretariat). Записка секретариата. Доступно по адресу: [www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/Recommendations/Rec\\_L.pdf](http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/Recommendations/Rec_L.pdf).

ЕЭК ООН (2004). *Надзор за рынком в регионе ЕЭК ООН* (Market Surveillance in the UNECE Region). (Публикация ООН, № E.04.II.E.4).

ЕЭК ООН (2009a). Результаты Международной конференции по вопросам оценки и управления рисками, Женева, 24-26 ноября, 2009 г. Доступно по адресу: [www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2009/ConfRisk\\_Finaloutcome.pdf](http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2009/ConfRisk_Finaloutcome.pdf).

ЕЭК ООН (2009b). *Надзор за рынком: проект руководства по применению общих процедур надзора за рынком* (Market surveillance: Draft guide to the use of the general market surveillance procedure). ECE/TRADE/C/WP.6/2009/12. Доступно по адресу: [www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2009/wp6\\_09\\_GMS\\_012E.pdf](http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2009/wp6_09_GMS_012E.pdf).

ЕЭК ООН (2009c). *Надзор за рынком: Общая концепция, и как она связана с деятельностью Рабочей группы* (Market surveillance: General concept and how it relates to the activities of the Working Party). Записка секретариата. ECE/TRADE/C/WP.6/2009/11. Доступно по адресу: [www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2009/wp6\\_09\\_011E.pdf](http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2009/wp6_09_011E.pdf).

ЕЭК ООН (2010a). *Оценка и управление рисками в деятельности Рабочей группы* (Risk assessment and management in the activities of the Working Party). Записка секретариата. ECE/TRADE/C/WP.6/2010/2. Доступно по адресу: [www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2010/wp6\\_10\\_02e.pdf](http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2010/wp6_10_02e.pdf).

ЕЭК ООН (2010b). *Управление рисками в системах нормативного регулирования: предлагаемая базовая модель* (Risk management in regulatory systems: a proposed reference model). Записка секретариата. ECE/TRADE/C/WP.6/2010/3. Доступно по адресу: [www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2010/wp6\\_10\\_03e.pdf](http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2010/wp6_10_03e.pdf).

ЕЭК ООН (2010c). *Управление рисками в системах нормативного регулирования: предлагаемое исследование* (Risk management in regulatory systems: a proposed survey). Записка секретариата. ECE/TRADE/C/WP.6/2010/4. Доступно по адресу: [www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2010/wp6\\_10\\_04e.pdf](http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2010/wp6_10_04e.pdf).

ЕЭК ООН (2010d). Отчет Рабочей группы ЕЭК ООН по политике в области стандартизации и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования на ее двадцатой сессии. Записка секретариата. ECE/TRADE/C/WP.6/2010/20. Доступно по адресу: [www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2010/wp6\\_10\\_020e.pdf](http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2010/wp6_10_020e.pdf).

ЕЭК ООН (2011a). *Глоссарий терминов по надзору за рынком* (A Glossary of Market Surveillance Terms). ECE/TRADE/389. Доступно по адресу: [www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/WP6-MARS-Glossary-389\\_EFR.pdf](http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/WP6-MARS-Glossary-389_EFR.pdf).

ЕЭК ООН (2011b). Рекомендация R «Управление рисками в системах регулирования (Managing Risk in Regulatory Frameworks)». Доступно по адресу: <http://www.unecce.org/trade/wp6/recommendations/recommendations.html>.

ЕЭК ООН (2011c). Рекомендация P «Кризисное управление в рамках регулирования (Crisis Management within a Regulatory Framework)». Доступно по адресу: <http://www.unecce.org/trade/wp6/recommendations/recommendations.html>.

ЕЭК ООН (2011d). Отчет о деятельности Группы экспертов по управлению рисками в системах нормативного регулирования (ГУР). Записка секретариата. ECE/TRADE/C/WP.6/2011/3. Доступно по адресу: [www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2011/WP6\\_2011\\_3e.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2011/WP6_2011_3e.pdf).

ЕЭК ООН (2011e). Рекомендация N «Хорошая политика и практика надзора за рынком (Good Market Surveillance Policies and Practices)». Доступно по адресу: <http://www.unece.org/trade/wp6/recommendations/recommendations.html>.

Зунштайн, Касс Р. (2011). *Экономический рост и защита общества* (Economic growth and public protection). Выступление на Совещании высших должностных лиц АТЭС. Вашингтон, округ Колумбия, 15 марта. Доступно по адресу: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/speeches/economic-growth-public-protection-03152011.pdf>.

Инклаар, Алекс (2009). *Технические регламенты. Рекомендации по их разработке и обеспечению соблюдения* (Technical regulations. Recommendations for their elaboration and enforcement). Руководство №1/2009. Федеральный физико-технический институт (РТВ) и Международный торговый (МТЦ).

Институт управления проектами (2008). *Свод знаний по управлению проектами РМВок* (Project Management Body of Knowledge), 4-е издание. Ньютаун-Сквер, Пенсильвания.

ИСО. *Руководство ИСО 73:2009. Управление рисками – Терминология*. Женева.

ИСО 14001:2004. *Системы экологического менеджмента. Требования и руководство по применению*. Женева.

ИСО 9000:2005. *Системы менеджмента качества – Основные положения и словарь*. Издание 3.0. Женева.

ИСО 20000:2005. *Информационные технологии – Менеджмент услуг*. Женева.

ИСО 22005:2007. *Прослеживаемость в цепочке пищевых продуктов и кормов – Общие принципы и основные требования к проектированию и внедрению систем*. Женева.

ИСО 9001:2008. *Системы менеджмента качества – Требования*. Женева.

ИСО 31000:2009. *Управление рисками – Принципы и рекомендации*. Женева.

ИСО/МЭК (2011). *Директивы, Часть 2: Правила построения и формулирования международных стандартов*. Издание 6.0. Женева.

ИСО/МЭК 17000:2004. *Оценка соответствия – Словарь и общие принципы*. Женева.

ИСО/МЭК 27001:2005. *Информационные технологии — Техники безопасности — Системы управления информационной безопасностью — Требования*. Женева.

ИСО/МЭК 31010:2009. *Управление рисками – Методы оценки риска*. Издание 1.0. Женева.

Канада (2007). Директива Кабинета Министров Канады по оптимизации регулирования (Cabinet Directive on Streamlining Regulation). Доступно по адресу: [www.tbs-sct.gc.ca/ri-qg/directive/directive-eng.pdf](http://www.tbs-sct.gc.ca/ri-qg/directive/directive-eng.pdf).

Кауфман, Даниэль и Тессада, Хосе (2010). Природные катастрофы, осмотрительность на национальном уровне: Чилийское землетрясение в перспективе (Natural Disasters, National Diligence: The Chilean Earthquake in Perspective). Доступно по адресу: [http://www.brookings.edu/opinions/2010/0305\\_chile\\_earthquake\\_kaufmann.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2010/0305_chile_earthquake_kaufmann.aspx).

Кейтс, Роберт В., Кристофер Хоенамзер и Джан Касперсон (1985). *Опасный прогресс: управление угрозами со стороны технологий* (Perilous Progress: Managing the Hazards of Technology). Болдер, Колорадо: Westview Press.

Клотц-Энгман, Герольд (2010). Презентация на 20-й ежегодной сессии РГ.6. Доступно по адресу: <http://live.unece.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2010/Presentations/Klotz-Engmann.pdf>.

Коган, Ирена и Валентин Никонов (2009). *Как стандарты ИСО в области систем менеджмента могут способствовать смягчению рисков для бизнеса?* (How can ISO management system standards contribute to mitigate business risks?) Документ, представленный на Международной конференции по вопросам оценки и управления рисками, Женева, ноябрь.

Комиссия Европейских сообществ (2000). Сообщение Комиссии о принципе предосторожности. COM(2000)1. Доступно по адресу: [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/library/pub/pub07\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf)

КСРР (2009). *Ответственное реагирование: выработка политики в отношении государственных рисков в XXI столетии* (Response with responsibility, Policy-making for public risk in the 21st century). Лондон, Соединенное Королевство. Доступно по адресу: <http://www.berr.gov.uk/files/file51459.pdf>.

Макрей, Карл (2007). *Анализ инцидентов без последствий: управление рисками в системах оповещения и расследования* (Analyzing Near-Miss Events: Risk Management in Reporting and Investigation Systems). Документ к обсуждению №47. Лондон: Лондонская школа экономики, Центр анализа рисков и регламентов. Доступно по адресу: <http://www2.lse.ac.uk/researchAndExpertise/units/CARR/publications/dpAbstracts.aspx>.

Макрей, Дональд (2011). *Стандарты в области оценки рисков стандартов: как международное сообщество начинает обрабатывать риски неверных стандартов* (Standards for risk assessment of standards: how the international community is starting to address the risk of the wrong standards). *Journal of Risk Research*, том 14, Выпуск 8 (сентябрь), стр. 933-942.

Международная ассоциация управления проектами (IPMA). *Основы компетенции*. Доступно по адресу: [www.ipma.ch](http://www.ipma.ch).

Мёллер, Роберт Р. (2007). *Система управления рисками предприятий в рамках COSO. Выработка эффективных процессов управления, риска и соответствия* (COSO Enterprise Risk Management Framework. Establishing effective governance, risk and compliance processes). Нью Йорк: John Wiley & Sons.

Мишель-Керджан, Эрван (2009). *Хеджирование против катастроф будущего* (Hedging Against Tomorrow's Catastrophes). В книге *Уроки катастроф: стратегии реагирования* (*Learning from Catastrophes: Strategies for Reaction and Response*). Майкл Юсим и Говард Кунройтер, ред. Wharton School Publishing.

Молина, Марио Дж. и Роулэнд, Френк С., *Стратосферный сток хлорфторметанов: разрушение озона атомами хлора* (Stratospheric sink for chlorofluoromethanes: chlorine atomcatalysed destruction of ozone), "Nature", 249, от 28 июня, 1974, 810-12.

МСУР (2006). *Управление рисками: На пути к интегративному подходу* (Risk Governance: Towards an Integrative Approach). Женева.

МСУР (2009). *Упущения в управлении рисками: анализ и демонстрация наиболее распространенных упущений в управлении рисками* (Risk Governance Deficits: An analysis and illustration of the most common deficits in risk governance). Женева.

МТЦ (2004). *Дорожная карта качества: Руководство по проверке инфраструктуры стандартизации, менеджмента качества, аккредитации и метрологии (SQAM) на национальном уровне* (Roadmap for Quality: Guidelines for the Review of the Standardization, Quality Management, Accreditation and Metrology (SQAM) Infrastructure at National Level). Женева.

Мэттли, Уолтер и Нгаир Вудс, ред. (2009). *Политика глобального регулирования* (The Politics of Global Regulation). Принстон, Нью Джерси: Princeton University Press.

Найт, Кевин (2011). Презентация на вебинаре ГУР. 2 мая.

Нано (2009). Отчет, требующий обязательной глобальной регистрации наноматериалов. Доступно по адресу: [http://www.nanomagazine.co.uk/index.php?option=com\\_content&view=article&id=252:report-calls-for-global-mandatory-register-for-nanomaterials&catid=38:nano-news&Itemid=159](http://www.nanomagazine.co.uk/index.php?option=com_content&view=article&id=252:report-calls-for-global-mandatory-register-for-nanomaterials&catid=38:nano-news&Itemid=159).

Нидерланды (2010). Министерство внутренних дел и по делам королевства, Центральная программа реформы правительства. *День рисков: Протокол конференции*. Доступно по адресу: <http://www.vernieuwgrijksdienst.nl/english/>.

Никонов, Валентин (2008). *Применение стандартов ИСО в области систем менеджмента к управлению рисками предприятия* (Applying ISO management system standards to enterprise risk management. ISO Management Systems. Special Report). Январь-февраль 2008.

Никонов, Валентин (2009а). *Управление рисками*. Москва: Alpina Business Books (на русском языке).

Никонов, Валентин (2009б). *Российские банки повышают качество информационной безопасности с помощью ИСО/МЭК 27001* (Russian banks improves information security with ISO/IEC 27001). Системы управления ИСО. Сентябрь-октябрь 2009.

Никонов, Валентин (2010). *Упрощение процедур торговли и проект оценки потребностей в нормативном сотрудничестве в Беларуси* (Trade Facilitation and Regulatory Cooperation Needs Assessment Project for Belarus). ECE/TRADE/C/NONE/GE.10-25413.

Новая Зеландия(2006). Министерство экономического развития. *Кодекс надлежащей практики нормативного регулирования* (Code of Good Regulatory Practice). Доступно по адресу: [http://www.med.govt.nz/templates/MultipageDocumentTOC\\_\\_\\_\\_22149.aspx](http://www.med.govt.nz/templates/MultipageDocumentTOC____22149.aspx).

Обама, Барак (2011). *На пути к системе нормативного регулирования 21-го века* (Toward a 21<sup>st</sup>-Century Regulatory System. Wall Street Journal), 18 января 2011. Доступно по адресу: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703396604576088272112103698.html#mQuickSave>.

ОЭСР (1997а). *Анализ регулирующего воздействия – Передовая практика государств-членов ОЭСР* (Regulatory Impact Analysis – Best Practices in OECD Countries). Париж.

ОЭСР (1997б). *Десять передовых методов выработки и проведения АРВ* (Ten good practices in the design and implementation of RIA). Париж.

ОЭСР (2003). Документы Совещания экспертов ОЭСР по вопросам эффективности регулирования (OECD Expert Meeting on Regulatory Performance): *Анализ политик регулирования на основе фактических величин* (Ex Post Evaluation of Regulatory Policies). Доступно по адресу: [www.oecd.org/dataoecd/34/30/30401951.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/34/30/30401951.pdf).

ОЭСР (2005). *АРВ в странах ОЭСР и трудности развивающихся стран* (RIA in OECD Countries and Challenges for Developing Countries). Париж.

ОЭСР (2007). *Показатели систем нормативного управления* (Indicators of Regulatory Management Systems). Париж.

ОЭСР (2008а). *Построение институциональной основы анализа регулирующего воздействия: руководство для политических деятелей* (Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for Policy Makers). Париж.

ОЭСР (2008б). *Вводное руководство по проведению анализа регулирующего воздействия* (Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis). Париж.

ОЭСР (2009). *Анализ регулирующего воздействия: инструмент обеспечения согласованности политики* (Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence). Париж.

ОЭСР (2010a). *Политика регулирования и путь к устойчивому росту. Проект отчета* (Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth. Draft Report). Париж.

ОЭСР (2010b). *Риск и политика регулирования: совершенствование системы управления рисками* (Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk). Париж.

ОЭСР (2010c). *Политика регулирования: на пути к новой повестке дня. Дороги в будущее* (Regulatory Policy: Towards a New Agenda. Pathways to the future). Доступно по адресу: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/22/47298590.pdf>.

ОЭСР (2012). *Рекомендации Совета ОЭСР по вопросам регуляторной политики и государственного управления*. Доступно по адресу: [www.oecd.org/dataoecd/45/55/49990817.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/45/55/49990817.pdf).

Саккетти, Фабрицио (2010a). *Опыт Европейского союза* (Experience of the European Union). Презентация на 20-й ежегодной сессии РГ.6. Доступно по адресу: [http://live.unece.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2010/Presentations/Sacchetti\\_ca.pdf](http://live.unece.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2010/Presentations/Sacchetti_ca.pdf).

Саккетти, Фабрицио (2010a). *Осуществление управления рисками* (Using risk management). Презентация на 20-й ежегодной сессии РГ.6. Доступно по адресу: [http://live.unece.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2010/Presentations/Sacchetti\\_ca.pdf](http://live.unece.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2010/Presentations/Sacchetti_ca.pdf).

Слович, Пол и Эльке У. Вебер (2002). *Восприятие риска экстремальных событий* (Perception of Risks Posed by Extreme Events). Документ, представленный на конференции по вопросам стратегии управления рисками и неопределенности в мире. Palisades, Нью Йорк, апрель. Доступно по адресу: [www.sfu.ca/media-lab/archive/2004/226jan2004/notes/slovic\\_wp.pdf](http://www.sfu.ca/media-lab/archive/2004/226jan2004/notes/slovic_wp.pdf).

СМАСРС (2010). *Создание соответствующей технической инфраструктуры для поддержки устойчивого развития и торговли в развивающихся странах и странах с переходной экономикой* (Building corresponding technical infrastructures to support sustainable development and trade in developing countries and countries in transition). Справочный документ. Доступно по адресу: [http://www.dcmas.net/public-docs/background\\_paper\\_2005.pdf](http://www.dcmas.net/public-docs/background_paper_2005.pdf).

Смит, Бекка (2011). *Управление рисками в государственных агентствах США, не относящихся к Министерству обороны, и в международном сообществе* (Risk Management in Non-DoD US Government Agencies and the International Community). Документ, представленный от имени Центра стратегических и международных исследований на семинаре ООН по вопросам управления рисками предприятия. Июнь.

Соединенное Королевство (2008). *Проект по повышению эффективности регулирования Министерства по делам бизнеса, предпринимательства и регулирующей реформы. Кодекс практики проведения консультаций*. Лондон. Доступно по адресу: <http://www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf>.

Стиглер, Джордж Дж. (1971). *Теория экономического регулирования* (The theory of economic regulation). *The Bell Journal of Economics and Management Science*, том 2, №1 (весна), стр. 3-21. Доступно по адресу: [www.giuripol.unimi.it/Materiali%20Didattici/Regolazione%20dei%20Mercati%20-%20Ammannati/STIGLER\\_economicRegulation.pdf](http://www.giuripol.unimi.it/Materiali%20Didattici/Regolazione%20dei%20Mercati%20-%20Ammannati/STIGLER_economicRegulation.pdf).

США (2002). *Закон Сарбейнза-Оксли*. Доступно по адресу: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ204/pdf/PLAW-107publ204.pdf>.

США (2010). *Закон о модернизации продовольственной безопасности*. Доступно по адресу: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ353/pdf/PLAW-111publ353.pdf>.

США (2011). *Совершенствование регулирования и нормативный контроль* (Improving Regulation and Regulatory Review). Указ Президента № 13563. Доступно по адресу: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-01-21/pdf/2011-1385.pdf>.

США (2012a). *Поощрение международного сотрудничества по вопросам нормативного регулирования* (Promoting International Regulatory Cooperation). Указ Президента 13609. Доступно по адресу: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-05-04/pdf/2012-10968.pdf>.

США (2012b). *Определение и сокращение регуляторного бремени* (Identifying and Reducing Regulatory Burdens). Указ Президента 13611. Доступно по адресу: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/10/executive-order-identifying-and-reducing-regulatory-burdens>.

Хансен, К., *НАСА следит за озоновым слоем на фоне успеха Монреальского Протокола* (NASA keeps an eye on ozone layer amid Montreal Protocol's success), 13 сентября 2007 г., Доступно по адресу: [http://www.nasa.gov/vision/earth/environment/montreal\\_protocol.html](http://www.nasa.gov/vision/earth/environment/montreal_protocol.html).

ЮНЕСКО (1992). *Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию*. Доступно по адресу: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>.

Ячия, Лоренца и Валентин Никонов (2010). *Применение стандартов системы менеджмента на основе оценки рисков к созданию систем нормативного регулирования* (Application of risk-based management system standards to the design of regulatory systems). Практика ЕвРАС 2010, ред. Дж.К. Грац и К. Якобс.

Ячия, Лоренца и Валентин Никонов (2011a). *Применение концепций управления рисками в формировании законодательства* (Applying risk management concepts in the design of legislation). Опубликовано в «Организационные и регулятивные вопросы в сфере государственно-частного сотрудничества и упрощения процедур торговли (Organizational and regulatory issues of public-private cooperation for trade facilitation)» (документ, представленный на 6-ом международном семинаре ЕЭК ООН-ЕвРАзЭС по развитию и упрощению торговли, 8 октября 2010 г., Женева).

Ячия, Лоренца и Валентин Никонов (2011b). Эффективные процессы регулирования в области кризисного управления: анализ кодифицированного кризисного управления в Европе. В документе «Управление катастрофами: трудности регулирования риска возникновения аварий (Governing disasters: the challenges of emergency risk regulation)», Альберто Алеманно, ред. Челтенха, Англия: Edward Elgar Publishing Ltd., 2011.

Impact Alliance (2010). *Хорватия – Опыт успешного создания благоприятной бизнес среды* (Croatia – Successful creation of an enabling business environment). Доступно по адресу: [http://www.impactalliance.org/ev\\_en.php?ID=49144\\_201&ID2=DO\\_TOPIC](http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=49144_201&ID2=DO_TOPIC).

Lloyds Bank (2011). *Отчет о коммерческих рисках* (Business Risk Report). Доступно по адресу: <http://www.lloydsbankwholesale.com/economic-reports/risk-report-april-2011/>.

AS/NZS 3806:2006. Программы обеспечения соответствия (Compliance programmes). Сидней.

AS/NZS 5050:2010. *Непрерывность бизнеса. Управление рисками, связанными с дестабилизацией* (Business continuity – Managing disruption-related risk). Сидней.

COSO (2004). *Интегрированная система управления рисками* (Integrated Risk Management Framework). Доступно по адресу: <http://www.coso.org/IC-IntegratedFramework-summary.htm>.

# Управление рисками в системах нормативного регулирования

«Основная цель ООН – помочь ее государствам-Членам создавать условия для лучшей защиты своих жителей от природных и техногенных угроз. В этой публикации представлена методология принятия решений, основанная на структурированном и всеобъемлющем управлении рисками, применение которой позволит систематически реализовывать необходимые меры безопасности, которые, при этом, не будут сдерживать экономический рост. Эта книга поможет ООН и ее государствам-членам внедрять процессы управления рисками при построении систем регулирования и организации нормативной деятельности; процессы, в которые на наивысшем уровне принятия решений будут вовлечены все заинтересованные стороны. Настоящая публикация поможет органам законодательной власти, регуляторам и бизнес сообществу выстраивать системы регулирования, которые будут нацелены на эффективное управление рисками, которые могут угрожать нашим семьям, нашему обществу и нашей планете».

**Ян Кубиш, Специальный представитель и глава Миссии ООН по оказанию помощи Афганистану**

«Данная публикация позволяет понять как стандарты и принципы управления рисками могут быть применены не только для улучшения управления рисками в рамках отдельно взятой организации, но и для обеспечения эффективной работы системы регулирования в целом. Публикация призывает к более широкому применению международных стандартов управления рисками на предприятиях и в органах власти по всему миру для облегчения торговой и коммерческой деятельности».

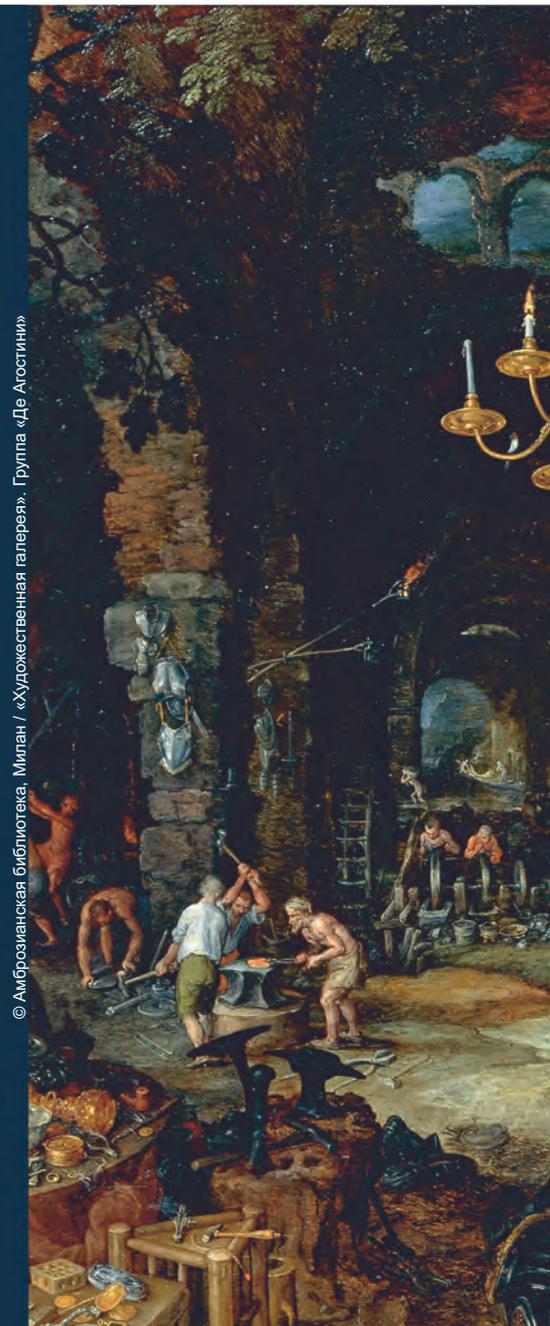
**Кевин В. Найт, Член Ордена Австралии (AM), Председатель Технического комитета 262 ИСО: Управление рисками**

«В этой книге сложные теоретические концепции управления рисками объяснены простым и понятным языком; в публикации также представлена методология применения этих концепций при построении систем регулирования. Книга отлично структурирована и полна примеров. Наши студенты, как и все, кто заинтересован в практическом применении управления рисками, несомненно оценят ее по достоинству».

**Каролин Вильямс, Институт управления рисками**

Информационная служба  
Европейская экономическая комиссия ООН

Дворец Наций  
СН - 1211 Женева 10, Швейцария  
Телефон: +41 (0) 22 917 44 44  
Факс: +41 (0) 22 917 05 05  
Электронная почта: [info.ece@unecce.org](mailto:info.ece@unecce.org)



© Амброзианская библиотека, Милан / «Художественная галерея». Группа «Де Агостини»