



## Экономический и Социальный Совет

Distr.: General  
7 April 2010  
Russian  
Original: English

---

### Европейская экономическая комиссия

#### Комитет по торговле

#### Рабочая группа по политике в области стандартизации и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования

##### Двадцатая сессия

Женева, 1–3 ноября 2010 года

Пункт 12 предварительной повестки дня

### Оценка рисков и управление ими в деятельности рабочей группы

#### Записка секретариата\*

1. Рабочая группа на своей девятнадцатой сессии просила секретариат держать в поле зрения деятельность по выполнению решений конференции по оценке рисков и управлению ими и сообщить об этой деятельности на ее следующей сессии (ECE/TRADE/C/WP.6/2009/19, пункт 10).
2. Настоящий документ представлен Рабочей группе для информации.

#### Введение

3. Рабочая группа по политике в области стандартизации и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования провела 24 и 25 ноября 2009 года "Международную конференцию по оценке рисков и управлению ими" и 23 ноября 2009 года Рабочее совещание по теме "Практическое применение инструментов оценки и управления рисками".
4. Настоящий документ является основой для дальнейшей деятельности Рабочей группы по выполнению решений, принятых на этих мероприятиях. Он имеет следующую структуру:

---

\* Тексты всех выступлений имеются на вебсайте РГ.6: [http://www.unece.org/trade/wp6/documents/2009/2009\\_ConferenceRisk.htm](http://www.unece.org/trade/wp6/documents/2009/2009_ConferenceRisk.htm).

глава I содержит описание результатов Конференции, которые были обсуждены и согласованы участниками, а также рекомендации для Рабочей группы;

глава II содержит резюме выступлений и обсуждений в ходе трех заседаний Конференции;

глава III содержит резюме выступлений и обсуждений в ходе Рабочего совещания.

Приложение содержит проект круга ведения (КВ) Группы экспертов по оценке и управлению рисками в рамках политики по нормативному регулированию и стандартизации (ГЭОУР).

## **I. Результаты Конференции**

5. Конференция рассмотрела следующие главные компоненты управления рисками:

- выявление риска
- оценка риска
- определение и осуществление стратегий управления рисками
- информирование о рисках.

6. На Конференции эти вопросы обсуждались в контексте деятельности разработчиков политики, межправительственных организаций, органов по стандартизации, учреждений, занимающихся вопросами технического регулирования, органов по оценке соответствия и коммерческих компаний.

### **A. Разработчики политики, органы по стандартизации и учреждения, занимающиеся техническим регулированием**

7. Разработчики политики и учреждения, занимающиеся техническим регулированием, несут ответственность за систематическое выявление и решение проблем, связанных с рисками для общественности, т.е. рисками, которые могут оказывать нежелательное воздействие на общество. Это включает принятие решений по следующим вопросам:

а) приемлемый уровень рисков при должном учете затрат и выгод, связанных с уменьшением степени риска для различных групп общества. Дополнительные издержки не должны возникать просто вследствие наличия возможностей для обеспечения более высокого уровня безопасности;

б) ответственность различных сторон за управление рисками.

8. Стандарты, разработанные и используемые органами по стандартизации, играют ключевую роль в уменьшении рисков всех видов. Они также содействуют нахождению решений глобальным вызовам и решению ключевых политических проблем, а также обеспечивают возможность организациям систематически интегрировать управление рисками в свои общие стратегии, программы, ценности и культуру.

9. Цели в области регулирования для надлежащего учета и уменьшения рисков не могут быть достигнуты без активного участия всех заинтересованных сторон. К их числу принадлежат бизнес-операторы, органы, занимающиеся

оценкой соответствия, учреждения, занимающиеся наблюдением за рынком, и потребители.

## **В. Управление рисками в деятельности межправительственных организаций**

10. Соглашение о санитарных и фитосанитарных мерах (Соглашение СФМ) Всемирной торговой организации и Соглашение ВТО о технических барьерах в торговле (Соглашение ТБТ) обеспечивают для всех членов ВТО рамки и принципы политики для разработки национальных технических нормативов. Оценка рисков играет четко определенную роль в Соглашении СФМ, а также ее значение признано в контексте "надлежащей практики регулирования".

11. Проводимая в настоящее время в Организации экономического сотрудничества и развития работа свидетельствует о том, что оценка рисков является одним из неотъемлемых элементов программных рамок членов данной Организации, особенно в контексте оценки воздействия нормативного регулирования.

12. Различные региональные организации разработали подходы, обеспечивающие пропорциональность между рисками и нормативными мерами реагирования. Например, в Европейском союзе оценка рисков является частью оценки воздействия, сопровождающей процесс принятия нового законодательства.

13. Межправительственные организации рассматривают оценку рисков в качестве важной методологии. Для того чтобы сделать ее более эффективной, необходимо решить ряд проблем, включая определение общих методов выявления рисков, определение уровня критичности и информирование о рисках.

## **С. Управление рисками в законодательной и регулирующей деятельности**

14. Технические нормативы, наряду с добровольными стандартами, способствуют обеспечению безопасности продуктов и услуг, а также стабильности процессов, происходящих в организациях.

15. Базовое различие проводится между двумя различными типами нормативных основ:

а) целеполагающие регламенты устанавливают цель, оставляя экономическим операторам свободу выбора предпочтительных с их точки зрения средств ее достижения;

б) директивные регламенты, устанавливающие конкретные требования, которые могут быть:

i) **основаны на рисках** – требовать, чтобы оператор анализировал нежелательные события, которые могут возникнуть, и принимал надлежащие меры по предупреждению их возникновения и минимизации их последствий;

ii) **основаны на детерминистическом анализе** – устанавливать точные и обязательные меры безопасности.

16. Во многих странах регулирующие органы переходят к разработке целеполагающих регламентов. Основанные на рисках нормативы могут рассматриваться как переносящие ответственность за принятие решения в отношении

"приемлемого риска" на операторов, снимая их с законодателей. Национальные учреждения во все большей степени сознают необходимость пропорционального управления рисками при разработке технических нормативов с целью обеспечения сбалансированности между основными требованиями политики и эффективностью деловой деятельности. Они усматривают необходимость оказания дальнейшего содействия в следующем:

- a) выявление факторов риска, связанных с обеспечением безопасности потребительских продуктов;
- b) оценка частотности и серьезности воздействия;
- c) разработка профилей риска;
- d) систематический сбор, регистрация и анализ данных;
- e) распределение ответственности за управление рисками между компетентными учреждениями.

17. Предсказуемое и последовательное соблюдение нормативных положений требует тесного сотрудничества между всеми участниками. Поэтому совершенно необходимо наличие общего понимания рисков и инструментов управления рисками.

## **D. Управление рисками при осуществлении деловой деятельности**

18. Бизнес-операторы играют ключевую роль в предотвращении явлений, которые могли бы подорвать эффективность деловой деятельности и в то же время иметь нежелательные последствия для работников общин, расположенных поблизости, и для природной среды и общества. Они обладают длительным опытом последовательного и профессионального управления рисками.

19. Этот опыт воплощен в стандартах (ISO 31000, серии ISO 14000, серии ISO 9000 и ISO/IEC 27000), которые охватывают различные сферы деятельности и касаются различных компонентов рисков при осуществлении деловой деятельности, включая оперативные, экологические, связанные с охраной труда и техникой безопасности, а также информационной безопасностью и финансовыми рисками.

20. Стандарты содействуют повышению эффективности управленческого контроля за рисками в рамках всех организаций. Однако их применение не носит еще ни систематического, ни широкого характера, и они не воспринимаются в качестве средства достижения целей и решения главной задачи организации, хотя это именно так.

21. Широкое внедрение профессионального управления рисками в компаниях и организациях всех типов потребует действий со стороны всех участвующих в данном процессе членов общества, которым можно способствовать путем:

- a) расширения обмена информацией о наилучшей практике;
- b) повышения качества обучения руководителей и специалистов по всем аспектам управления рисками, включая стандарты;
- c) более широкого применения конкретных процессов и средств регулирования различных типов рисков;

d) содействия культурному сдвигу в отношении управленцев к рискам под воздействием потребителей и гражданского общества.

## **Е. Управление рисками при оценке соответствия и надзоре за рынком**

22. Оценка соответствия способствует управлению рисками, облегчая тем самым торговлю, и помогает эффективному управлению цепочками поставок. Поэтому оценка рисков составляет неотъемлемую часть оценки соответствия продуктов и сертификации предприятий в соответствии со стандартами управления рисками. Однако сертификация продукта или процесса не является гарантией его безопасности, в том числе по причине ее уязвимости по отношению к мошенничеству.

23. Эффективность использования инструментов управления рисками помогает учреждениям, занимающимся надзором за рынком, и органам по оценке соответствия достигать желаемых целей, таких как охрана здоровья, обеспечение безопасности и защита природной среды, а также других ключевых политических интересов, сводя к минимуму издержки и помехи для бизнеса в результате проверок и контроля.

24. Оценка риска имеет важное значение для органов, занимающихся наблюдением за состоянием рынка, когда они не могут полагаться на существующие стандарты. Она также помогает им устанавливать, представляют ли угрозу продукты, не отвечающие установленным стандартам. Следовало бы развивать международные банки данных по авариям и другим нежелательным последствиям.

## **Г. Информирование о рисках**

25. Оповещение о рисках обеспечивает эффективное распределение ответственности между государственными органами и экономическими операторами, а также между различными органами по надзору за рынком, отвечающими за разные экономические сектора или за различные регионы внутри страны, а также на международном уровне.

26. Государства – члены ЕС, например, осуществляют сотрудничество в рамках Европейского форума по вопросам обеспечения соблюдения законодательства по безопасности продуктов (ПРОСЕЙФ) для разработки наилучшей практики оценки рисков и управления ими. Страны, входящие в Содружество Независимых Государств, разрабатывают совместные меры для борьбы с распространением опасных товаров. Ключевая проблема заключается в том, как сделать информацию из банков данных доступной для внешних пользователей при должном обеспечении конфиденциальности.

27. Странам необходимо разрабатывать эффективные национальные стратегии для распространения информации, ориентированной на различные группы населения, и использования наиболее эффективных каналов распространения информации. Распространять информацию следует поэтапно: стратегия оповещения не может обеспечить одновременное поступление информации для всех, однако она должна обеспечивать доставку сообщений в оптимальном порядке и на нужном языке.

**Рекомендации Рабочей группе по политике в области стандартизации и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования**

28. Рабочей группе следует оказывать поддержку уже налаженному сотрудничеству в области оценки рисков и управления ими между государственными органами и заинтересованными участниками и поощрять дальнейшее сотрудничество в целях обеспечения создания совместной регулирующей сети, т.е. такой сети, которая удовлетворяла бы потребности общества, не сдерживая при этом внедрение инноваций или не создавая технических барьеров для торговли.

29. Рабочей группе следует продолжать диалог с участниками процесса с целью создания эффективной регулирующей структуры – включая общий язык – для ликвидации рисков, относящихся к продуктам, процессам и методам производства, а также для разработки наилучшей практики регулирования опасностей, которые могут причинять вред или наносить ущерб людям, окружающей среде, имуществу и нематериальным активам.

30. С этой целью Рабочей группе следует рассмотреть вопрос об учреждении Группы экспертов по оценке рисков и управлению ими, а также определить мандат для такой группы, включая приоритеты, относящиеся к областям работы РГ.6.

## **II. Резюме выступлений и обсуждений на Международной конференции по оценке рисков и управлению ими**

### **A. Открытие сессии**

31. На открытии Конференции выступили Исполнительный секретарь ЕЭК ООН, Генеральный секретарь Международной организации по стандартизации (ИСО), заместитель министра сельского хозяйства и строительства Беларуси и Председатель РГ.6.

32. Организация Объединенных Наций занимается многосторонней деятельностью, направленной на защиту людей и окружающей среды от различных опасностей. Нормативная и техническая деятельность ЕЭК ООН помогает правительствам создавать хорошо сбалансированные регулирующие "наборы инструментов", отвечающие потребностям общества, надлежащим образом охраняющие интересы потребителей и работников, а также сохраняющие наши природные ресурсы, не сдерживая при этом внедрения инноваций и предпринимательства. ЕЭК ООН намеревается использовать оценку рисков в качестве средства для усиления стабильности ее собственной деятельности, что уже было предпринято рядом представленных на Конференции правительственных организаций.

33. Добровольные стандарты определяют связанные с безопасностью характеристики продуктов, которыми потребители или работники пользуются на ежедневной основе и которые формируют наш повседневный образ жизни. ИСО опубликовала в ноябре 2009 года "Стандарт управления рисками" (ISO 31000:2009). Вместе с существующими стандартами для систем управления (включая ISO 9001:2008) он предусматривает принципы и руководящие положения для управления любой формой риска на систематической, прозрачной и надежной основе. Эти инструменты могут использоваться для систематиче-

ской интеграции управления рисками в общие стратегии, политику, ценности и культуру любой организации. Это предполагает создание контекста, осуществление оценки рисков (включая выявление, анализ и оценку рисков) и принятие решений в отношении реагирования на риски при текущем мониторинге и обзоре, а также в консультации с участниками процесса. Более 1 млн. организаций по всему миру (включая организации центральных и местных правительств) используют стандарты ISO 9001.

34. Беларусь является одной из многих стран в регионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), которые пересматривают свою регулируемую структуру с целью приведения ее в соответствие с наилучшей международной и европейской практикой, что предполагает применение инструментов и методов для заблаговременного управления рисками.

35. Средства для оценки рисков и управления ими включены во все области деятельности РГ.6 ЕЭК ООН. В частности, они могут быть использованы для производства информированного выбора в отношении секторов и/или производственной деятельности, в которых требуется регулирующее вмешательство, альтернативных регулирующих вариантов, альтернативных инструментов для оценки соответствия (заявление поставщика о соответствии требованиям, оценка соответствия третьей стороной). Они также могут быть использованы при планировании и осуществлении деятельности по надзору за рынком.

## **В. Заседание 1. Подходы к регулированию на базе рисков: оптимизация цены безопасности**

36. Ораторы, представлявшие межправительственные организации (ВТО, ОЭСР), региональные организации (Европейская комиссия), национальные правительственные институты (Белорусский государственный институт стандартизации и сертификации, Консультативный совет по регулированию рисков (Соединенное Королевство), ВНИНМАШ) и ассоциации деловых кругов (Техническая ассоциация европейской газовой промышленности, Маркогаз), обсудили, каким образом регулирующие инстанции могут добиваться пропорциональности между рисками и мерами регулирования и как могут быть определены социально допустимые уровни рисков.

37. В контексте соглашений СФМ и ТБТ ВТО принцип пропорциональности отражен в положении о том, что принимаемые членами меры должны обеспечивать, чтобы технические регламенты не оказывали на торговлю "более ограничительного воздействия, чем это необходимо". Различия между структурами СФМ и ТБТ тем не менее являются значительными. В рамках соглашения СФМ все торговые ограничения должны быть основаны на научных принципах, доказывающих наличие риска для жизни или здоровья людей, животных или растений. Согласно соглашению ТБТ, меры могут быть оправданы в более широком плане на основе "установленных правительством законных целей". Кроме того, в соответствии с соглашением СФМ все меры должны быть основаны на стандартах "Кодекса Алиментариус", Международной конвенции по защите растений (МКЗР) или Всемирной организации по охране здоровья животных (МЭБ). В случае отклонения от этих международных стандартов требуется проведение соответствующей оценки риска. В соответствии с соглашением ТБТ увязка между научным обоснованием, международными стандартами, оценкой риска и применяемыми мерами определяется более свободно. Вопрос о том, может ли или должна ли быть усилена эта связь в контексте соглашения ТБТ, с тем чтобы

лучше гарантировать пропорциональность между рисками и ответными мерами регулирования, являлся предметом обсуждения уже в течение многих лет.

38. В странах ОЭСР широко используется оценка нормативного влияния (ОНВ) для минимизации издержек, связанных с отсутствием регулирования при наличии его необходимости или регулированием в тех случаях, когда такая необходимость отсутствует. ОНВ включает несколько этапов, а именно: определение проблемы, формулирование целей действий государственных органов, рассмотрение альтернативных вариантов и связанного с ними воздействия, консультации с соответствующими участниками, вынесение, осуществление и обзор рекомендаций. Основные трудности при проведении ОНВ возникали при получении соответствующих данных, определении внутренних рисков, создании потенциала для оценки риска на протяжении соответствующего периода времени и признания наличия и регулирования рисков, присущих политике в области регулирования. ОНВ обеспечивает возможность регулирующим инстанциям производить оптимальный выбор, который включает спектр мер, начиная от информационных кампаний до нормативов и прямого запрета на соответствующие продукты.

39. В рамках Европейского сообщества любая соответствующая совместная мера по регулированию должна сопровождаться оценкой воздействия (ОВ). ОВ проводится в консультации с научными комитетами, специализированными учреждениями и другими соответствующими научными экспертами, и включает анализ проблем, стратегических целей и вариантов, а также потенциальных экономических, социальных и экологических последствий. ОВ имеет два основных этапа: оценку рисков, определяемую как "процесс оценки, количественной или качественной, отрицательного воздействия, связанного с какой-либо деятельностью, продуктом или событием и его вероятностью", и управление рисками: "принятие (или непринятие) законодательных мер – надлежащих, пропорциональных и эффективных – в отношении установленного риска".

Второй этап выходит за пределы научных и экономических соображений, предполагает принятие политического решения в отношении уровня приемлемости рисков и проходит при участии всех заинтересованных сторон, включая международных торговых партнеров.

40. Консультативный совет по регулированию рисков (Соединенное Королевство) стимулирует проведение широкого политического обсуждения уровней приемлемых рисков. Деятельность по регулированию и стандартизации не следует основывать на технической осуществимости достижения более высокого уровня безопасности, а наоборот, на некоторой форме анализа рисков-выгод. Широкая общественность, тем не менее, как представляется, все в большей и большей степени не склонна допускать более высокую степень риска, и правительства подвергаются давлению с целью ужесточения нормативов. Этот анализ относится к конкретной культурной среде и в значительной степени зависит от того, как общество определяет "риски для общественности" – риски, на которые ожидается реакция правительства, и общую ситуацию с наличием рисков. Это сложное переплетение включает нормативные положения, разработчиков стандартов, судебные органы, государственные органы, общественность, а также специалистов, занимающихся управлением рисками и страхователей, что способствует определению социально приемлемого уровня безопасности.

41. Такой приемлемый уровень безопасности фактически воплощен в стандартах и нормативах: эти инструменты помогают определять желательные характеристики продуктов и процессов и, соответственно, остаточные риски, которые могут возникать в результате проведения конкретной деятельности.



Стандарты и нормативы появляются в результате достижения консенсуса между всеми участниками, вовлеченными в деятельность по разработке нормативных положений и стандартов. Белорусский государственный институт стандартизации и сертификации и Белорусский национальный технический университет разработали системную модель описания процесса достижения консенсуса. Этот сложный процесс функционирует по-разному на различных уровнях (например, национальный, европейский и международный) и в различном контексте (например, государственные органы в противоположность деловым кругам).

42. В газовой промышленности безопасность определяется в национальных законах, нормативах и стандартах, которые постоянно обновляются, с тем чтобы идти в ногу с техническими нововведениями в этой отрасли. Нововведения сами по себе являются реакцией на огромные геополитические и экономические вызовы, с которыми сталкивается отрасль. Европейская газовая промышленность доказала свою безопасность, что также отражено в базе данных Информационной группы по авариям на европейских газовых трубопроводах (ЕГИГ). На протяжении последних тридцати лет постоянно уменьшается число системных сбоев. Это является результатом применения мер безопасности, вводимых в отрасли для уменьшения вероятности возникновения опасных ситуаций, мер по уменьшению возможных последствий и технических и организационных мер по обеспечению безопасности, направленных на сведение к минимуму любой угрозы для газотранспортных трубопроводов. Эти усилия хорошо вписываются в действующие нормативы, основанные на сбалансированном использовании как детерминистического, так и вероятностного подхода.

43. Управление рисками приобретает все более важное значение в системе регулирования в Российской Федерации. Разработка технических нормативов и стандартов начинается с определения факторов риска, которые могут оказывать воздействие на соответствующий продукт. Оценка рисков является основой для установления требований в отношении безопасности. В целом ряде технических нормативов прямо упоминаются методы проведения осуществления оценки рисков на практике.

44. В ходе заседания, посвященного ответам на вопросы, аудитория обсудила ряд проблем, включая:

- составление схемы всех рисков, которые оказывают потенциально значимое воздействие на общество, будет сложным, но полезным мероприятием;
- доступные для общественности базы данных о рисках являются важным инструментом для разработчиков политики, деловых кругов и гражданского общества, однако их наличие вызывает опасения в связи с охраной интеллектуальной собственности;
- риски могут оказывать воздействие более чем на один сектор и заставлять органы власти возлагать связанную с ними ответственность на различные учреждения, являющиеся наиболее приспособленными для их регулирования;
- соблюдение стандартов или нормативов не гарантирует безопасности, в частности в случаях вмешательства третьей стороны.

## С. Заседание 2. Рынок потребительских товаров: какова роль стандартов в управлении рисками

45. В ходе этого заседания профессиональные ассоциации, занимающиеся управлением рисками (ПРМИА, ФЕРМА), консалтинговые компании ("Гроус тражектори консалтинг компани") и организации, занимающиеся разработками, подготовкой и осуществлением мероприятий по регулированию рисков (Не-коммерческий центр управления рисками, "Тест-Санкт-Петербург", Институт управления рисками), обсудили, как управление рисками может быть интегрировано в повседневную деловую практику.

46. Ораторы пришли к согласию в отношении того, что успех и достижение поставленных результатов в организациях любого рода в значительной степени зависят от того, как строится руководство управлением рисками в рамках корпоративного управления, и подчеркнули роль стандартов в разработке и внедрении системы управления рисками.

47. *Стандарты для системы управления* обеспечивают основу для системы управления в рамках всего предприятия, которая является ключом к эффективному и последовательному управлению рисками. Управление процессом и управление операционными рисками являются необходимыми условиями для создания эффективной системы управления рисками.

48. Управление рисками является неотъемлемой частью ряда таких стандартов, как ISO 14001 и ISO/IEC 27001. В отличие от них ISO 9001 не содержит явной ссылки на управление рисками, а косвенно упоминает ряд его характеристик. Поскольку некоторые пользователи не признают уже существующие элементы управления рисками в ISO 9001, существует необходимость обеспечения четкого подхода к этому вопросу и определения, имеет ли отношение риск, например, к продуктам, рынку или организации. Эти положения могли бы быть включены в пересмотренный вариант ISO 9001. Другие методологии и стандарты также помогают управлять рисками для будущих поколений: например, схема AFAQ 100NR содействует обеспечению устойчивого развития путем учета социальных, экономических и экологических факторов.

49. В распоряжении компаний и организаций имеется ряд конкретных стандартов, предназначенных для управления рисками, включая ISO 31000:2009, комплексные рамки управления рисками на предприятиях COSO 2004, а также некоторые стандарты, разработанные профессиональными организациями. Их применение связано с несколькими *практическими проблемами*: отсутствует руководство по их осуществлению, и пользователи не обладают достаточными знаниями о том, как применять их и давать эффективные пояснения по ним всем участвующим партнерам.

50. В деловом секторе *стандарты управления рисками не будут работать, если не соблюдаются следующие условия*: а) система управления рисками интегрирована в другие системы управления; б) управление рисками начинается с высшего руководящего уровня и пронизывает все нижестоящие ступени управления (риски контролируются, производится сбор точной информации о рисках, управляющие сознают степень риска и учитывают ее в своей повседневной деятельности); в) соблюдение стандартов в области риска не препятствует творческому подходу и новаторству.

51. Поскольку фирмы составляют неотъемлемую и функциональную часть общества, успешное управление рисками на предприятиях также зависит от *существующей "в обществе" культуры управления рисками*. Обеспечение ак-

тивных коммуникаций со всеми заинтересованными сторонами общества может помочь общественности лучше понимать наличие рисков. Академические институты также призваны играть особую роль в обучении тому, как управлять рисками, а не избегать их. Эти задачи являются особо трудными в многокультурных обществах, поскольку одни и те же риски понимаются по-разному различными людьми.

52. Фирмы часто используют рамочную систему управления рисками и соответствующий стандарт исходя из того, что этого требуют власти. Однако, в тех случаях, когда руководство не рассматривает управление рисками в качестве критической важной части своей деятельности и организация просто стремится продемонстрировать соблюдение стандартов в области управления рисками, общая результативность таких мероприятий, скорее всего, снизится. Вместе с тем более совершенное управление рисками на предприятиях может являться результатом: внедрения системы управления рисками – с использованием саморегулирующихся рыночных процессов – и признания за ней профессионального статуса, аналогичного, например, законам, бухгалтерскому учету. Основой функционирования такой системы могли бы являться глобальные стандарты, прочная образовательная база, квалификационные требования, непрерывное образование, а также кодекс поведения.

53. Усиление сотрудничества со специалистами в области управления рисками могло бы принести пользу управляющим органам в силу ряда причин. Например, оно могло бы способствовать разработке руководящих принципов применения существующих стандартов в области управления рисками, способствовать пониманию концепции управления рисками и содействовать осознанию средствами массовой информации необходимости правильного освещения проблем рисков.

#### **D. Заседание 3. Применение технических регламентов: управление рисками для оценки соответствия, сертификации и надзора за рынком**

54. В ходе этого заседания докладчики, представлявшие правительственные организации (Германский федеральный институт оценки рисков, Датское управление по безопасности технологий), органы по оценке соответствия ("АФНОР Рус"), гражданское общество (ОРГАЛИМЕ) и частный сектор ("Нестле и Котекна инспекшн СА"), обсудили, как инструменты управления рисками могут быть использованы для усиления соблюдения стандартов на дорыночном и послерыночном этапах, а также особо осветили роль информирования о рисках в рамках управления рисками.

55. Каждый человек по-своему воспринимает риски и критические уровни рисков в зависимости от целого ряда факторов, включая культуру, уровень образования и образ жизни. По этой причине рассылка сообщений без проверки реакции общественности является неэффективной. Вместо этого процесс информирования должен быть двусторонним, при этом следует использовать различных посредников, таких как НПО, политики, предприниматели, ученые, журналисты, телевидение. Это обеспечит лучший охват, поскольку различные целевые группы доверяют самым различным источникам информации. В идеальном случае информирование о рисках следует начинать с научных экспертов в рамках симпозиумов, затем охватывать экономических и технических экспертов (через рабочие совещания) и далее политиков и НПО (конференции с уча-

ствием заинтересованных сторон), потребителей и средства массовой информации (круглые столы, мероприятия с открытым доступом).

56. Управление рисками является важным инструментом проведения оценки соответствия. Например, в процессе сертификации системы управления аудитор не может вынести заключение о несоответствии стандарту системы управления, если только не будет выявлен "доказанный риск", связанный с таким несоответствием. Это повышает объективность результатов проверок; также проверки системы управления могут рассматриваться в качестве важной составной части корпоративного управления рисками.

57. Во многих случаях органам, занимающимся надзором за рынками (ОНР), нет необходимости проводить независимую оценку рисков, однако они могут ссылаться на применимые стандарты на продукты. Применение стандартов является особо уместным, поскольку в законодательстве ЕС они широко используются для презумпции соответствия требованиям безопасности. Однако оценка рисков со стороны ОНР может оказаться необходимой, особенно в тех случаях, когда отсутствуют применимые стандарты, а также для определения того, является ли продукт, не соответствующий стандартам, опасным. В этих случаях инструменты оценки рисков будут использоваться для оценки степени опасности и соответствующих мер, которые следует принять ОНР. Они будут основаны на оценке вероятности и серьезности последствий для здоровья/безопасности, что будет помогать соответствующим органам власти в установлении степени риска. В ЕС риски оцениваются в соответствии с Системой оперативного оповещения о непродовольственных продуктах (РАПЕКС) как "серьезные", требующие неотложных действий; "умеренные", требующие принятия некоторых мер, и "низкие", о которых не требуется оповещать в масштабах всего ЕС.

58. Услуги в области упрощения и обеспечения безопасности торговли, предоставляемые компаниями, занимающимися инспекцией и оценкой соответствия, также играют критически важную роль как на этапе до поступления продукта на рынок, так и после. Обычно компании осуществляют общую проверку товаров, предназначенных для сбыта на международной основе, с использованием ряда методов контроля. Они включают проверки документации и инспекции. Инспекции могут быть визуальными (для проверки количества и качества) и/или включать сканирование и другие неинтрузивные методы. Некоторые товары подвергаются особым процедурам с целью ликвидации рисков для участников, задействованных в цепочке снабжения (химические вещества, радиоактивные вещества, взрывчатые вещества, наркотические средства, контрафактные продукты и т.д.), и потребителей (биологические, химические и физические проверки). В целях дальнейшего уменьшения рисков на различных этапах производства и транспортировки используется ряд международных стандартов. Деятельность органов, занимающихся оценкой соответствия, играет ключевую роль в местах происхождения и назначения в целях выявления незаконной торговой практики и информирующей о ней. Они помогают предотвращать ситуацию, при которой рынки развивающихся стран и стран с переходной экономикой становятся конечным пунктом назначения для отходов и незаконной, опасной или контрафактной продукции.

59. Единый рынок ЕС обеспечивает свободное распространение продуктов, удовлетворяющих минимальному набору общих "необходимых требований". Однако поскольку в рамках законной деловой практики тем не менее необходимы четкие правила и правовая стабильность для обеспечения успешного ведения дел, следует обеспечить согласование ключевых концепций рис-

ков/опасности/безопасности. Промышленность нуждается в определенности правового регулирования и поэтому ожидает от правоприменительных органов единообразной интерпретации, которая была бы единой во всех органах управления. Деловые круги ожидают от властей более широкого использования стандартов для определения методов измерений и оценки рисков. Эффективный надзор за рынком также должен включать пропорциональное управление рисками, которое предоставляло бы всем заинтересованным участникам возможность управления рисками на их соответствующих уровнях, оставляя на их усмотрение оценку рисков в соответствии с их размерами, пониманием рисков, культурой и индивидуальным поведением.

60. В частных компаниях управление рисками помогает обеспечить непрерывный мониторинг соответствия всех продуктов и процессов установленным нормативам. Обычно процесс управления рисками начинается с выделения наиболее актуальных отраслевых (межотраслевых) рисков, затем проводится оценка потенциально плодотворного взаимодействия различных предприятий, и в итоге предоставляется соответствующая информация для внесения изменений в процесс управления. Такая оценка помогает компаниям сосредоточиваться только на наиболее актуальных рисках. Крупные компании обычно располагают базами данных по безопасности продуктов, включающими данные по производственным процессам и жалобам потребителей. Такие учетные данные также помогают оценивать риски на основе информации о конкретных случаях наступления риска.

### **III. Резюме выступлений и обсуждений на рабочем совещании "Практическое применение механизмов оценки и управления рисками"**

#### **A. Введение**

61. Рабочее совещание было организовано РГ6 в сотрудничестве с Евроазиатским советом по стандартизации, метрологии и сертификации (ЕАССМС).

62. На рабочем совещании присутствовали делегаты из следующих стран: Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Кыргызстана, Республики Молдова, Российской Федерации, Словакии, Таджикистана, Тринидада и Тобаго, Узбекистана, Украины, а также представители Международной федерации пользователей стандартов (ИФАН) и Секретариата ЕЭК ООН.

#### **B. Открытие сессии**

63. Управление рисками является ключевым инструментом повышения качества нормативных положений и эффективного мониторинга соблюдения действующих нормативных положений и является одной из основных целей деятельности Рабочей группы.

64. Безопасность является ключевым приоритетом для ЕАССМС. Было принято два регулирующих документа по правилам сотрудничества между надзорными органами и общим руководящим принципам для проведения проверок и инспекций. Члены также пришли к согласию в отношении приоритетов для надзорных органов и приняли типовую программу подготовки государственных инспекторов. Текущая деятельность сосредоточена на определении того, как

оценка рисков и инструменты управления могут направлять работу инспекций в целях лучшего мониторинга безопасности продуктов на рынках. И наконец, организация использует межгосударственную систему для обмена информацией о безопасности продуктов, основанную на принципах работы системы ЕС РАПЕКС. К сожалению, обмен информацией об опасных товарах между двумя системами пока еще не представляется возможным.

65. ЕАССМС, деятельность которой направлена на формулирование и осуществление скоординированной политики для стран Содружества Независимых Государств, активно сотрудничает с РГ.6 по многим направлениям. Координатор по связи с органами по надзору за рынком Содружества Независимых Государств (СНГ) следит за обеспечением регулярности потоков информации между двумя организациями. На последнем совещании Совета его члены вновь подтвердили свою приверженность рекомендации L ЕЭК ООН в качестве основы для разработки общих регулирующих рамок. Другой областью, в которой государства-члены поставили цель расширения сотрудничества, является обмен опытом в осуществлении регламента REACH Европейского союза.

### С. Базовые принципы управления рисками

66. Управление рисками помогает достигать оптимального уровня безопасности. Хотя различные организации сталкиваются с различными рисками, любой риск может быть охарактеризован четырьмя признаками: возможная опасность, вероятность риска, последствия и связанная с ним уязвимость. Они определяются как обстоятельства, которые сами по себе или в сочетании друг с другом могут способствовать возникновению указанного события.

67. Управление рисками означает: а) выявление, б) количественная оценка и с) меры в отношении рисков. *Выявление*: с учетом основных составных элементов организации классификация опасностей, которые могут оказать воздействие на каждый из них. *Количественная оценка*: с использованием статистических методов, а также с учетом экспертных оценок количественная оценка двух составных элементов каждого вида риска (вероятность и последствия). *Меры в отношении рисков*: определение необходимых действий.

68. Возможные действия включают следующее: сдерживание, избежание, смягчение последствий и перенос. *Сдерживание*: признание наличия риска и разработка стратегии для решения связанных с ним проблем в случае его возникновения. *Избежание*: исключение деятельности, приводящей к риску. *Смягчение последствий*: принятие мер, направленных на уменьшение вероятности или последствий рисков, включая диверсификацию и страхование от потерь. *Перенос*: передача другому экономическому оператору (например, через посредство страхового покрытия или аутсорсинга). Для выбора одной из возможных стратегий организациям необходимо подсчитать и сопоставить затраты и выгоды каждой из них.

69. Притом, что эти общие принципы были разработаны в контексте управления деловой деятельностью, они вполне могли бы применяться к разработке и осуществлению нормативных положений. Например, при принятии решения о том, следует ли применять новое нормативное положение, органы власти сопоставляют связанные с его соблюдением издержки с экономической ценностью обеспечиваемого повышения уровня безопасности. В условиях существования критических рисков для потребителей органы по надзору за рынком ставят задачу избежать рисков путем изъятия с рынка опасных продуктов.

70. Беларусь применяет инструменты оценки рисков при принятии решения о том, следует ли осуществлять регулирование, а также при разработке и применении технических нормативов. Основные требования в технических нормативах определяются на основе: а) оценки рисков, присущих рассматриваемым продуктам; б) степени необходимого вмешательства государства для эффективного управления этими рисками; в) уровня допустимого несоблюдения и д) соответствующих международных стандартов. Эти элементы будут совместно определять, как технические нормативы могут оптимальным образом включать соответствующие добровольные стандарты.

71. В этих технических нормативах следует четко устанавливать уровень безопасности, требующийся от производителей. По этой причине анализ рисков следует осуществлять для определения сферы использования соответствующего продукта и опасностей, связанных с его использованием. Затем следует определять степень риска в случае наличия опасности и сопоставлять его с допустимым уровнем. В свою очередь допустимый уровень риска представляет собой оптимальное равновесие между безопасностью и другими требованиями, которым должны отвечать производственные процессы, продукты или услуги, а также другими факторами, такими как прибыльность, затратоэффективность или традиции. Необходимые требования могут быть конкретными, необходимыми или представлять собой ссылки на конкретные стандарты, а также иметь предписывающий характер или содержать требования к операционной безопасности.

72. В Беларуси производители могут либо применять национальные стандарты, либо, если они этого пожелают, отклоняться от них. Они имеют право поступать таким образом, при условии если смогут доказать на основе анализа рисков, что их товары удовлетворяют основным требованиям безопасности.

73. В рамках оценки соответствия применяются различные правила и процедуры в зависимости от сложности продукта, степени потенциальной опасности, чувствительности, рискованности и статуса заявителя. Делая заявление о соответствии, производитель берет на себя ответственность за соблюдение всех требований по техническому регулированию и выполнению достаточных проверок для обеспечения соблюдения.

## **D. Опыт применения управления рисками в рамках надзора за рынками**

74. Председатель группы "МАРС" представил обзор терминологии, включающей такие концепции, как риск, вред, событие, опасность, опасная ситуация. Нормативы RAPEX содержат классификацию рисков с учетом их серьезности, вероятности возникновения, источника и других характеристик. Основная цель RAPEX состоит в ликвидации расхождений в оценке рисков. В 2006–2007 годах было проведено восемь совещаний экспертов для обзора ранее существовавших руководящих принципов. Аспекты, на которые положительное воздействие оказало развитие системы оценки рисков, включают издержки (как во временном, так и в денежном выражении), конкуренцию, международное воздействие, качество, приобретение опыта, контроль за графиком, требования потребителей. Важным результатом обзора является то, что новое издание поощряет не только выявление рисков, но и управление рисками. Как было продемонстрировано на одном примере, сценарии рисков должны быть четко определенными, а вероятность их возникновения должна подвергаться проверке.

75. Торговая инспекция Словакии (ТИС) ведает национальной системой обмена информацией о безопасности продуктов. ТИС сталкивается с некоторыми проблемами в оценке рисков и их классификации, поскольку зачастую различные группы экспертов расходятся в своих оценках. Делегат представил информацию и статистические данные о связанных с рисками продуктах, а также о национальной программе надзора за рынками. ТИС сотрудничает в основном с таможенными органами, государственными органами здравоохранения и уведомляемыми органами. Усиление сотрудничества и повышение уровня информации следует рассматривать в качестве главных направлений совершенствования работы ТИС.

76. Украина, которая присоединилась к ВТО в 2008 году, занимается реформированием своей системы технических нормативов с целью минимизации обязательной сертификации для технических нормативов. Оценка рисков стоит во главе угла деятельности по надзору за рынками. В Законе "Об основных принципах государственного надзора в сфере хозяйственной деятельности", принятом в декабре 2007 года, рыночные агенты и товары подразделяются на три категории риска. На основе проведенного в 2009 году государственного мониторинга некоторые товары высокого риска были переведены в категорию среднего риска. В законопроекте, направленном на создание современной системы надзора за рынком, указывается, что на производителе лежит обязанность по найму и оплате работы специалистов для оценки степени риска, которому товары подвергают потребителей. Также предусматривается проведение информационных сессий и обмена мнениями.

77. В Беларуси президентским указом создана общая структура для надзора за рынком, включая соответствующую ответственность органов по надзору за рынком, критерии для отнесения участников деятельности на рынке к различным группам риска и процедуры для мониторинга и инспекции. Частотность проведения регулярных проверок зависит от группы риска, к которой принадлежит производитель. В любое время могут проводиться внеочередные проверки под руководством официальных лиц, конкретно перечисленных в указе, в ответ на заявление о несоблюдении или по просьбе производителя. Это касается также и выборочных проверок.

78. Разработка в Беларуси единой системы, аналогичной RAPEX, требует совершенствования закона "О безопасности продуктов" и создания необходимой институциональной инфраструктуры. Такая система должна содержать информацию об опасных продуктах (название, производители, случаи нанесения вреда) и быть основанной на информации, получаемой не только от системы государственного контроля, но и от производителей, импортеров и дистрибьюторов.

79. В Таджикистане стандарт ISO 22000 должен являться отправной точкой для предприятий, производящих продовольствие и корма. В стандарте ISO 22000 конкретизируются требования в отношении систем обеспечения безопасности продовольственных товаров, согласно которым организации, вовлеченные в продовольственную цепочку, должны продемонстрировать свою способность контролировать угрозы для безопасности продуктов и обеспечивать, чтобы продовольствие было безопасным в момент потребления людьми. Стандарт подлежит соблюдению всеми организациями, независимо от их размера, которые задействованы в любом аспекте продовольственной цепочки и желают применять системы, которые на надежной основе обеспечивают безопасность продуктов. Несколько компаний в Таджикистане уже применяют этот стандарт.



80. Представитель Республики Молдова сосредоточился на практике реформирования национального законодательства с целью обеспечения его соответствия практике ЕС и международным стандартам. Для преодоления трудностей, связанных с действующими в Молдове законами о безопасности продуктов (который является переложением директивы ЕС), было выпущено практическое руководство с подробными пояснениями и конкретными примерами. Оно включает критерии классификации продуктов для отнесения их к группам риска. Однако применение законодательных актов связано с проблемами, вызванными ограниченным институциональным потенциалом. Некоторые проблемы происходят из того факта, что риск является теоретической концепцией, основанной на базовых правовых актах, в то время как оценка рисков является практической деятельностью, которая должна быть основана на конкретных обстоятельствах. Существует необходимость унификации законодательства и стандартов в области оценки рисков, а также внедрения системы типа RAPEX для стран СНГ.

81. Руководитель Группы по упрощению процедур торговли ЕЭК ООН и бывший секретарь РГ.6 сообщили о возможных областях сотрудничества между двумя подразделениями в области оценки и управления рисками, включая отслеживаемость продуктов и разработку региональных или международных баз данных.

## Приложение

### **Проект круга ведения Группы экспертов по оценке и управлению рисками в рамках политики по нормативному регулированию и стандартизации (ГЭОУР)**

#### **Введение**

1. На своей девятнадцатой сессии Рабочая группа по политике в области стандартизации и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования рекомендовала создать Группу экспертов по оценке и управлению рисками в рамках политики нормативного регулирования и стандартизации (ГЭОУР) для рассмотрения вопроса о том, каким образом оценка и управление рисками могут содействовать созданию эффективной нормативной основы.
2. Группа открыта для участия любых лиц или организаций из всех государств – членов Организации Объединенных Наций. Особенно приветствуется участие государственных органов, межправительственных организаций, ассоциаций деловых кругов и частных фирм, организаций, занимающихся установлением стандартов, органов по сертификации, проверочных учреждений, международных структур по оценке соответствия, организаций гражданского общества и потребителей.

#### **Цель**

3. Целью Группы экспертов является повышение эффективности регулирования угроз, которые способны отрицательно влиять на качество продуктов и услуги или нанести вред или ущерб населению, окружающей среде, имуществу и нематериальным активам.
4. Для достижения этой цели Группа экспертов будет:
  - а) заниматься сбором и обменом информацией об угрозах, возникающих в результате использования продуктов и производственных процессов;
  - б) разрабатывать и обмениваться информацией о наилучших методах решения проблем, связанных с такими угрозами, путем использования наилучшей практики в области регулирования и управления.

#### **Программа работы**

5. Группа экспертов будет заниматься разработкой и обменом информацией о наилучшей практике – в том числе в соответствующих случаях в форме рекомендаций – в области использования инструментов оценки и управления рисками в целях:
  - а) обеспечения пропорциональности технических регламентов и рисков, для устранения которых они создаются, в том числе путем оценки нормативного влияния и разработки надлежащей практики нормативного регулирования;
  - б) выбора искомого варианта из набора альтернативных инструментов нормативного регулирования;
  - в) оценки соответствующих преимуществ регламентов, опирающихся на риски, и детерминистских регламентов в различных контекстах и секторах;

d) повышения эффективности применения регламентов и стандартов в рамках предшествующей поступлению на рынок деятельности (сертификация, регистрация, оценка соответствия) и осуществляемой после поступления на рынок деятельности (инспекции и надзор за рынком);

e) совершенствования управленческого контроля за процессами и операциями в качестве вклада в последовательное и предсказуемое применение стандартов и регламентов;

f) анализа правовых и связанных с цепочкой поставок требований в отношении возможностей отслеживания товаров в качестве средства удовлетворения законных интересов, связанных с безопасностью и защитой потребителей;

g) поощрения мер по укреплению взаимного доверия за счет улучшения доступа к соответствующей информации и более широкого обмена ею между регулирующими органами как на национальном, так и на региональном уровнях (банки данных об опасных товарах).

---