



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 4 предварительной повестки дня

Управление рисками в системах нормативного регулирования

Управление рисками в системах нормативного регулирования: предлагаемая типовая модель

Записка секретариата¹

Резюме

В настоящем документе дается описание типовой модели использования инструментов управления рисками при создании систем нормативного регулирования. Такая модель может применяться для а) повышения эффективности оперативных процедур, используемых участниками систем нормативного регулирования, б) эффективного моделирования взаимодействия между ними и с) повышения общей эффективности систем регулирования.

Она может быть использована также для проведения обследований в целях:

- определения и документального засвидетельствования масштабов применения инструментов управления рисками в системах нормативного регулирования, а также масштабов их применения основными участниками таких систем;

¹ На своей девятнадцатой сессии Рабочая группа решила рассмотреть вопрос о создании группы экспертов по оценке рисков и управлению ими и просила секретариат представить доклад о функционировании систем управления рисками (ECE/TRADE/C/WP.6/2009/19, пункт 10).

- выявления потребностей участников в разработке и применении инструментов управления рисками;
- создания базы для разработки рекомендаций, касающихся повышения эффективности систем.

Образцы вопросников, которые можно было бы использовать при проведении таких обследований, представлены в документе ECE/TRADE/WP.6/2010/4.

В настоящем документе содержатся также предложения в отношении дальнейших шагов по использованию модели для разработки всеобъемлющей методологии управления рисками в системах нормативного регулирования. В частности, Рабочая группа могла бы рассмотреть возможность ее использования в целях подготовки рекомендаций, касающихся повышения эффективности использования технологий управления рисками, и обеспечения общего понимания рисков и целей и инструментов управления ими, а также в качестве основы для деятельности по укреплению потенциала.

Настоящий документ представляется Рабочей группе для рассмотрения и принятия решения.

I. Цели и рамки

1. Снижение рисков, которым может подвергаться общество и которые могут стать тормозом экономического развития, является одной из важных целей деятельности по выработке политики. В этой связи инструменты управления рисками имеют важное значение для повышения эффективности мер нормативного регулирования и систем такого регулирования.

2. Понятие "риски" может использоваться для оценки того, насколько сбалансированной является та или иная система нормативного регулирования в части недопущения двух крайностей: а) чрезмерно жесткого регулирования, непропорционального рискам, на смягчение которых такое регулирование направлено, и б) недостаточного регулирования, не способного противостоять опасностям, из-за чего граждане и участники экономической деятельности могут подвергаться чрезмерным или неоправданным рискам.

3. В чем же состоят выгоды от управления рисками в рамках систем нормативного регулирования?

- Управление рисками обеспечивает основу для выработки рекомендаций в отношении повышения эффективности соответствующих систем.
- Оно делает процесс нормативного регулирования более транспарентным.
- Оно обеспечивает возможность принятия упреждающих мер в процессе нормативного регулирования и реформирования систем такого регулирования.
- Оно способствует более активному вовлечению заинтересованных сторон в процесс регулирования.
- Оно облегчает понимание функций систем нормативного регулирования.
- Оно способствует расширению сотрудничества в области нормативного регулирования на региональном и международном уровнях и общему пониманию рисков, что обеспечивает общую основу для деятельности в области нормативного регулирования.

4. Распределение ролей в процессе управления рисками в рамках систем нормативного регулирования между регулирующими органами, органами по стандартизации, контролирующими органами, органами по надзору за рынками и участниками экономической деятельности описано в документе, посвященном итогам Конференции по оценке рисков и управлению ими (ECE/TRADE/C/WP.6/2010/2).

5. Предлагаемая модель может быть использована также для оценки эффективности механизмов управления рисками, которые:

- функционируют в рамках каждой из систем, созданных участниками систем нормативного регулирования в целях повышения своей оперативной эффективности;
- служат основой для взаимодействия между участниками систем нормативного регулирования в интересах повышения эффективности и устойчивости таких систем.

II. Управление рисками в рамках основных систем нормативного регулирования

6. Система нормативного регулирования может быть определена как набор взаимосвязанных процедур и функций, осуществляемых органами технического регулирования, контрольными органами, органами по надзору за рынками, организациями по стандартизации и участниками экономической деятельности.

7. Предлагаемая модель охватывает следующие процедуры:

- планирование, разработка и применение технических нормативных документов;
- планирование, разработка и применение добровольных стандартов;
- планирование и осуществление деятельности по надзору за рынками;
- планирование, разработка и осуществление процедур контроля за соблюдением нормативных требований;
- сотрудничество между участниками.

8. Предлагаемая типовая модель показана на стр. 8. Она дает представление о том, как можно использовать инструменты управления рисками на различных этапах процесса регулирования. Неотъемлемой частью этой модели является коммуникационная стратегия, обеспечивающая активное вовлечение других участников системы нормативного регулирования в работу по выполнению функций этой системы.

9. Каждый участник может использовать ее при определении, планировании и осуществлении соответствующих процедур и функций, а также в качестве основы для взаимодействия с другими участниками. Процесс управления рисками включает выполнение следующих функций:

- определение целей;
- составление перечня защищаемых активов и управление такими активами;
- определение рисков, которым подвергаются эти активы;
- установление приоритетности рисков и определение наиболее важных рисков;
- выбор стратегий управления рисками начиная с наиболее важных рисков;
- осуществление стратегий управления рисками;
- разработка планов "кризисного управления".

10. Деятельность по управлению рисками в рамках той или иной системы нормативного регулирования может быть эффективной лишь в том случае, если процедуры управления рисками выполняются надлежащим образом. Это означает, что:

- риски выявляются своевременно, причем выявляется максимальное число рисков;
- риски надлежащим образом оцениваются, причем приоритет отдается наиболее важным рискам;
- используются сбалансированные стратегии управления рисками;

- эти стратегии эффективно реализуются;
- разрабатываются, проверяются на практике и держатся наготове планы на случай непредвиденных обстоятельств.

11. Ниже дается описание ключевых функций систем нормативного регулирования, вытекающих из предлагаемой типовой модели.

а) Определение целей нормативного регулирования

12. В основе систем нормативного регулирования лежат цели, определенные регулируемыми органами. С учетом таких целей и определяются критерии оценки рисков. Такой подход означает, что целью регулирования не является обеспечение абсолютной безопасности. Исходя из выбранных критериев определяется приемлемость рисков, а сама концепция их приемлемости используется для целей достижения сбалансированного регулирования.

13. Цели регулирования определяются в консультации с другими участниками. Так, например, в сфере железнодорожного транспорта система целей регулирования может включать цели, связанные с обеспечением безопасности, соблюдением графиков движения и выполнением гигиенических требований.

б) Составление перечня активов

14. Также в консультации с другими участниками определяются те активы (материальные и нематериальные ценности), защиту которых должна обеспечить соответствующая система регулирования. В сфере того же железнодорожного транспорта перечень активов будет включать, в частности, железнодорожные пути, персонал и подвижной состав.

с) Определение рисков

15. Риски определяются для каждого актива отдельно, начиная с наиболее серьезных из них. Использование типовой модели позволяет регулирующим органам эффективно сотрудничать в этой области с другими участниками соответствующих систем регулирования, что способствует повышению устойчивости таких систем, снижая вероятность того, что какие-то риски останутся учтенными. В выявлении рисков могут участвовать все участники системы, поскольку:

- снижать риски для бизнеса и общества помогают не только нормативные требования, но и добровольные стандарты. В этой связи важную роль в определении рисков могут играть организации по стандартизации;
- для органов по надзору за рынками своевременное выявление рисков, сопряженных с выводом на рынок тех или иных товаров, является необходимым условием своевременной разработки учреждающих мер и обеспечения рыночной безопасности;
- инструментом снижения рисков являются также процедуры оценки соблюдения нормативных требований, поскольку они снижают вероятность вывода на рынок опасных товаров. Органы по контролю за соблюдением нормативных требований видят те риски, которые могут не видеть регулирующие органы;
- непосредственные участники экономической деятельности также могут сообщать регулирующим органам о рисках, которые, по их мнению, требуют внимания таких органов.

16. Так, например, железнодорожный транспорт может быть подвержен риску увеличения числа безбилетников в летний период. Регулирующий орган может получить соответствующую информацию от железнодорожных контролеров, которые в данном случае выполняют надзорную функцию.

d) Оценка рисков

17. Независимо от того, из каких источников регулирующий орган или другой участник системы регулирования узнает о том или ином риске, после получения соответствующей информации он обязан провести оценку такого риска, определив степень его серьезности. Такой порядок позволяет своевременно реагировать на важные риски. В нашем примере результатом оценки риска может стать сумма возможных потерь из-за неоплаты проезда пассажирами.

e) Определение стратегии управления рисками

18. На основе результатов оценки риска регулирующий орган, действуя в консультации с другими участниками системы регулирования, вырабатывает надлежащую стратегию действий. Такая стратегия может состоять в следующем:

- i) признании риска приемлемым, когда регулирующий орган не желает или не может принять меры к снижению вероятности неблагоприятного развития событий или смягчению последствий этого. Здесь важно отметить, что если тот или иной риск признается приемлемым, о нем должно быть сообщено заинтересованным сторонам и его надлежит учитывать при разработке планов на случай непредвиденных обстоятельств;
- ii) исключении риска путем запрещения деятельности или процедур, с которыми он связан;
- iii) возложении ответственности за управление риском, в том числе за наступление связанных с ним неблагоприятных последствий, на экономические или социальные структуры (семьи, компании и т.д.);
- iv) снижении риска путем принятия мер регулирования или других мер по уменьшению вероятности наступления связанных с ним неблагоприятных последствий или ограничению их масштабов:
 - под мерами регулирования понимается не только разработка новых или пересмотр действующих нормативных требований, но и выбор надлежащих процедур оценки соблюдения таких требований и мер надзора за рынками;
 - другие меры, не связанные с регулированием, могут включать проведение просветительских или информационных кампаний, предоставление субсидий и создание стимулов для участников экономической деятельности.

19. В рассматриваемом нами случае с железнодорожным транспортом регулирующие органы, если они сочтут необходимым снизить риски, могут принять решение о выделении дополнительных ресурсов и увеличении числа контролеров.

f) Осуществление стратегий управления рисками

20. Реализация стратегий управления рисками в рамках систем нормативного регулирования предполагает, независимо от выбранных стратегий, осуществле-

ние контроля за соблюдением нормативных требований и определение влияния таких стратегий на другие процессы регулирования, других участников и другие области деятельности.

21. Это подразумевает:

- интеграцию мер регулирования и других мер в существующие механизмы;
- проведение оценки эффективности мер регулирования;
- создание координационных механизмов с участием компетентных органов и заинтересованных сторон;
- подготовку рекомендаций и выделение надлежащих средств для учреждений, контролирующих соблюдение нормативных требований (органов по контролю за соблюдением и/или надзору за рынками);
- установление штрафных санкций за несоблюдение нормативных требований.

22. В рассматриваемом нами случае стратегия, выбранная регулирующим органом (увеличение числа контролеров), потребует найма новых сотрудников, их подготовки и т.д. Она также потребует проведения анализа того, как увеличение числа контролеров повлияло на поведение пассажиров.

g) Планирование на случай непредвиденных обстоятельств

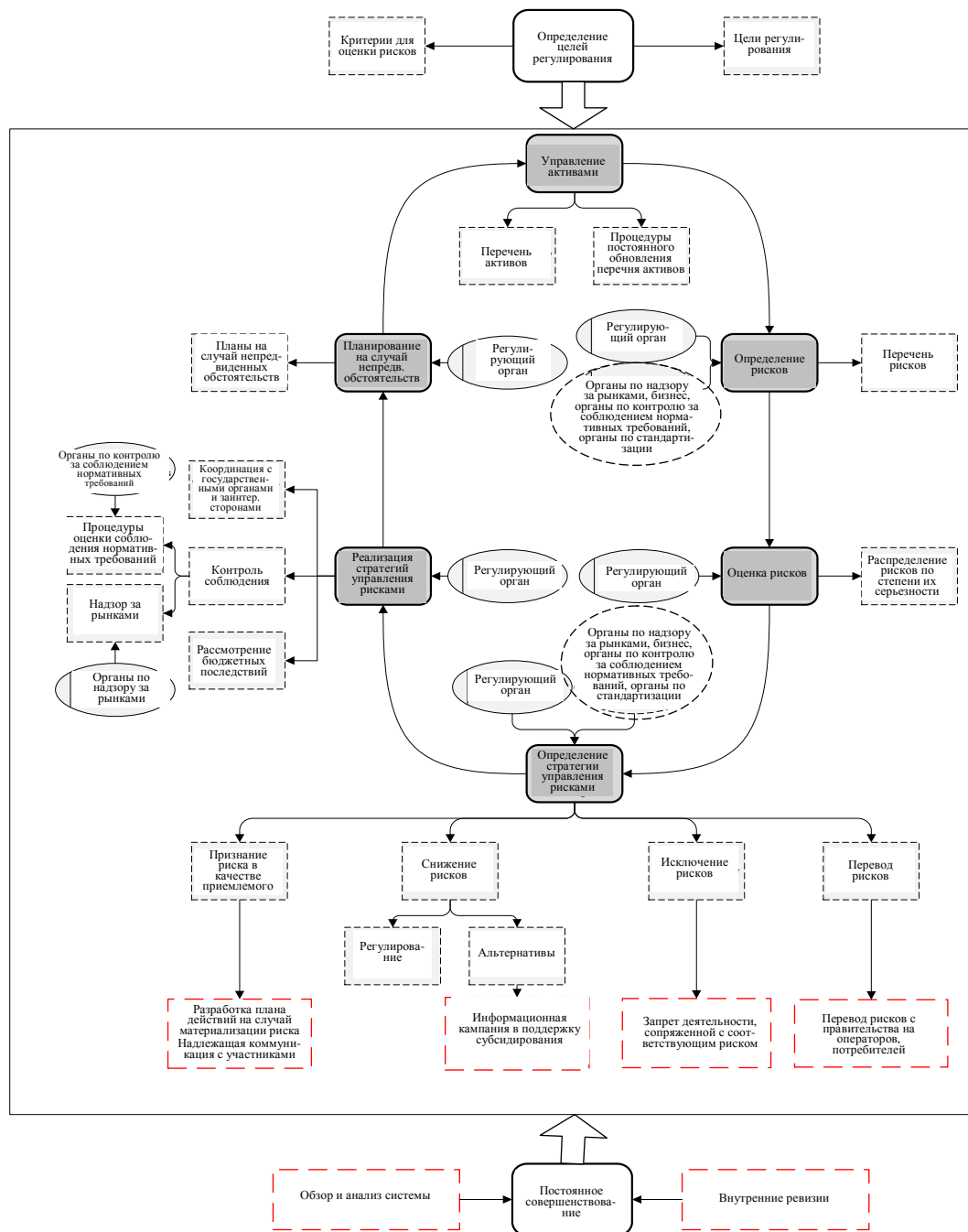
23. Это последний этап рассматриваемого процесса. Поскольку есть риски, которых нельзя избежать и которые практически невозможно спрогнозировать, регулирующие органы должны иметь план, определяющий, что и как они должны делать в случае возникновения риска. Хотя необходимость разработки планов на случай непредвиденных обстоятельств является общепризнанной, такие планы могут быть эффективными только в том случае, если они составлены в рамках систем, где подобное планирование является одним из элементов процесса управления рисками.

24. Если в нашем примере увеличение числа контролеров не приведет к решению проблемы, регулирующий орган должен будет рассмотреть другие варианты действий.

h) Обзор и анализ системы

25. Регулирующие органы и другие заинтересованные стороны используют также процедуры, необходимые для постоянного совершенствования всей системы регулирования. Такие процедуры могут включать проведение на регулярной основе внутренних ревизий, а также анализа и обзора процессов и методологий, используемых в рамках этой системы. Цель такой деятельности состоит в повышении эффективности взаимосвязанных процессов и обеспечении общего понимания политики, проводимой в рамках системы, всеми ее участниками.

Типовая модель для систем нормативного регулирования



III. Предлагаемые последующие шаги

а) Конкретные модели для участников системы нормативного регулирования

26. Как было показано выше, всем участникам систем нормативного регулирования отводится та или иная роль в общем процессе управления рисками и это является краеугольным камнем любой системы нормативного регулирования.

ния. При этом такие участники создают свои собственные, внутренние механизмы управления рисками, призванные повысить их оперативную эффективность, и Рабочая группа могла бы разработать конкретные модели, учитывающие их специфику.

27. Рабочая группа, возможно, пожелает использовать представленную выше типовую модель для разработки конкретных моделей для каждого из участников системы нормативного регулирования, в том числе для:

- органов, занимающихся вопросами технического регулирования;
- органов по стандартизации;
- органов по контролю за соблюдением нормативных требований;
- органов по надзору за рынками;
- непосредственных участников экономической деятельности.

28. Разработка таких моделей позволит Рабочей группе:

- провести масштабное обследование с целью оценки потребностей в области управления рисками;
- разработать, с учетом результатов этого обследования, всеобъемлющую методологию управления рисками в рамках систем нормативного регулирования.

b) Обследование с целью оценки потребностей в области управления рисками

29. Секретариат уже использовал данную типовую модель для подготовки набора вопросников, учитывающих специфику различных участников системы нормативного регулирования. Эти вопросники содержатся в документе ECE/TRADE/C/WP.6/2010/4 и используются секретариатом для проведения предварительного обзора потребностей различных участников системы в области управления рисками.

30. На основе этой модели можно было бы также разработать методологию проведения обзора потребностей в области оценки рисков в целях:

- получения объективных данных о масштабах использования инструментов управления рисками участниками системы нормативного регулирования; оценки степени их удовлетворенности тем, как работают такие инструменты у них и их партнеров;
- сбора информации о международном передовом опыте в области управления рисками, в том числе для создания базы данных с примерами успешного выполнения тех или иных функций (составление перечней активностей и рисков, оценка рисков, разработка и реализация стратегий управления рисками, планирование на случай непредвиденных обстоятельств) в различных странах и регионах, а также различными участниками системы регулирования;
- выявления проблем, связанных с использованием инструментов управления рисками, и потребностей участников в области разработки и использования таких инструментов;
- формирования базы для разработки методологии управления рисками в системах нормативного регулирования и подготовки рекомендаций по вопросам использования инструментов управления рисками.

31. Результаты обзора могли бы послужить основой для подготовки проектов в области технической помощи, связанных с проведением углубленного анализа того, как функционируют механизмы управления рисками в рамках системы нормативного регулирования в целом, а также у каждого из участников этой системы. Для целей такого анализа можно было бы использовать предложенную типовую модель, а также вопросники, содержащиеся в документе ECE/TRADE/C/WP.6/2010/4.

с) Всеобъемлющая методология управления рисками в рамках систем нормативного регулирования

32. На основе упомянутых выше моделей и с учетом результатов обследования Рабочая группа могла бы разработать методологию управления рисками в рамках систем нормативного регулирования. Такую методологию можно было бы использовать для:

- подготовки рекомендаций, касающихся совершенствования внутренних процедур, используемых участниками таких систем, на основе более эффективного использования технологий управления рисками;
- подготовки рекомендаций, касающихся расширения сотрудничества между участниками на национальном, региональном и международном уровнях;
- обеспечения общего понимания рисков, инструментов управления ими и целей такого управления.

33. Рабочая группа, возможно, пожелает также использовать предлагаемую методологию в качестве основы для деятельности по укреплению потенциала и оказанию технической помощи в целях повышения эффективности систем нормативного регулирования на национальном или региональном уровнях.

IV. Заключение

34. Механизмы управления рисками лежат в основе любой системы нормативного регулирования, причем от степени профессионализма ее участников в части управления рисками и их общего понимания методов такого управления во многом зависит эффективность и устойчивость системы.

35. Предлагаемая в настоящем документе типовая модель дает представление о том, как можно использовать инструменты управления рисками при создании систем нормативного регулирования. Она может послужить концептуальной основой для осуществления конкретных проектов с общей целью повышения эффективности механизмов управления рисками в рамках систем нормативного регулирования.

36. В настоящем документе дается не только описание модели, но и показано, каким образом ее можно использовать в рамках трех взаимосвязанных видов деятельности: а) разработки конкретных моделей управления рисками для отдельных участников системы нормативного регулирования; б) проведения обследований с целью оценки потребностей в области управления рисками; и с) разработки всеобъемлющей методологии управления рисками в системах нормативного регулирования.

37. Разработка конкретных моделей управления рисками в рамках различных процедур, применяемых участниками системы нормативного регулирования,

позволит создать основу для повышения их оперативной эффективности и укрепления сотрудничества между ними. Кроме того, такие модели можно будет использовать для разработки методологии проведения обследований с целью оценки потребностей в области управления рисками.

38. Такие обследования должны обеспечить получение объективной информации о том, как в настоящее время осуществляется управление рисками в системах нормативного регулирования как в целом, так и в рамках отдельных систем, а также о передовом опыте и недостатках тех или иных процессов и процедур. Это обеспечит основу для подготовки конкретных рекомендаций, касающихся совершенствования методов управления рисками и разработки соответствующей методологии. Кроме того, это позволит создать предпосылки для осуществления проектов по оказанию технической помощи и укреплению потенциала в данной области.

39. Разработка всеобъемлющей методологии управления рисками в рамках систем нормативного регулирования обеспечит ориентиры в области эффективного и оперативного использования инструментов такого управления. Это в свою очередь будет способствовать большей сбалансированности таких систем, когда обеспечен необходимый и достаточный уровень безопасности и созданы стимулы для инноваций, развития и экономического роста.
