

Рекомендации по политике в области стандартизации и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования. Пересмотренное издание

R

Управление рисками в системах регулирования¹

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

признавая, что снижение рисков, которым может подвергаться общество и которые могут препятствовать экономическому развитию, является одной из важных целей деятельности по выработке политики,

подчеркивая, что инструменты управления рисками имеют существенное значение для повышения эффективности мер нормативного регулирования и систем такого регулирования,

признавая необходимость того, чтобы органы нормативного регулирования, органы по стандартизации, оценке соответствия и аккредитации, а также органы рыночного надзора, экономические операторы, потребители и другие субъекты нормативного регулирования поощряли последовательное, согласованное, эффективное, действенное и систематическое применение механизма управления рисками в системах нормативного регулирования,

учитывая международные стандарты, касающиеся управления рисками, такие как ИСО 31000:2009, ИСО 9001:2008, ИСО/МЭК 17000:2004, и другие стандарты, включая конкретные секторальные стандарты, такие как ИСО/МЭК 27000:2005,

акцентируя внимание на том, что нормативное регулирование во многих случаях может и не быть наилучшим методом реагирования на риски и что достижение абсолютной безопасности не может считаться целью нормативного регулирования, поскольку мир нельзя сделать свободным от рисков,

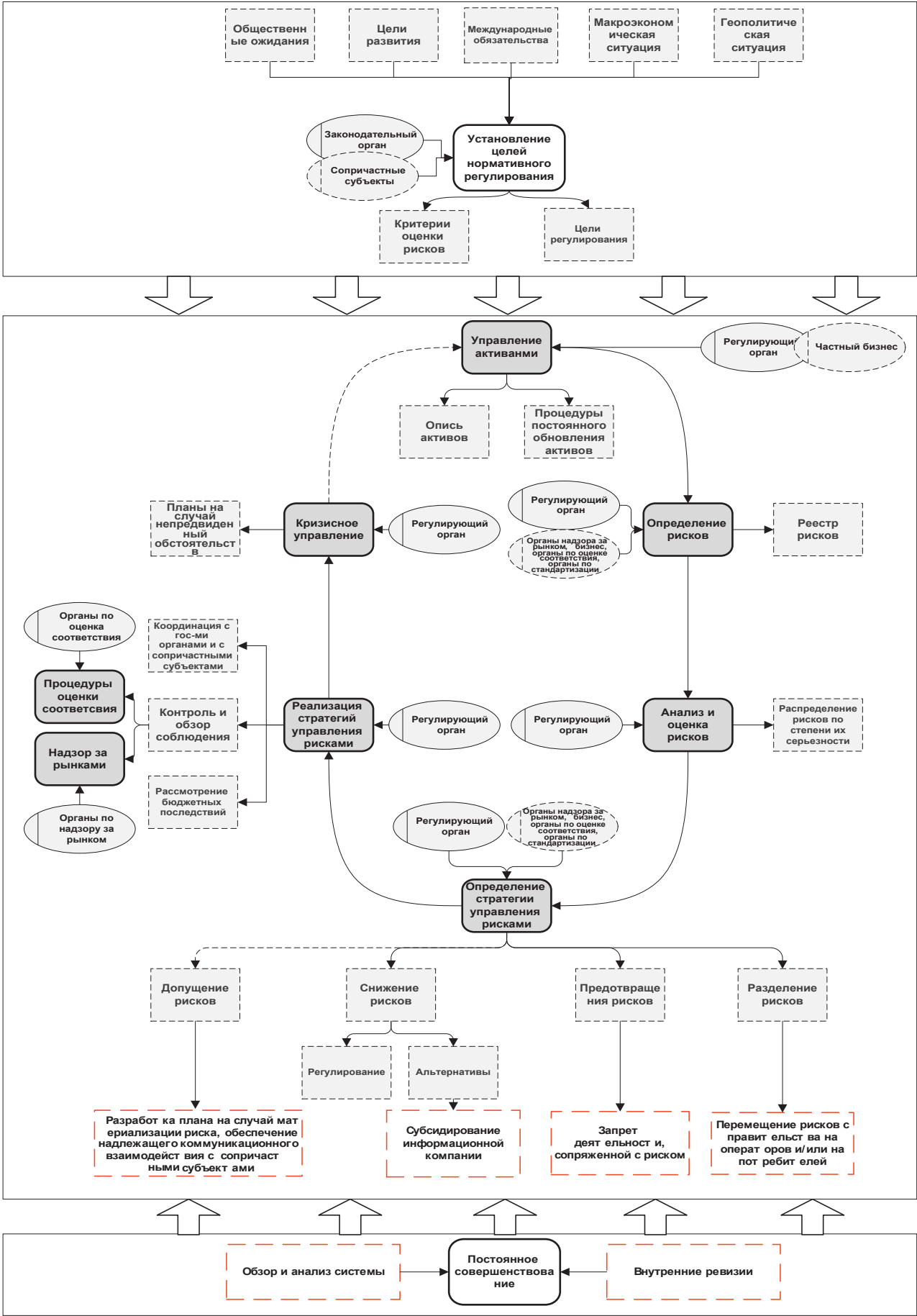
подчеркивая, что управление рисками в системах нормативного регулирования:

- a) делает процессы нормативного регулирования более транспарентными;
- b) обеспечивает возможность использования более выраженного упреждающего подхода в процессе нормативного регулирования и реформирования систем такого регулирования;
- c) закладывает основу для взаимодействия между сопричастными субъектами и выступает инструментом для более активного вовлечения сопричастных субъектов в процессы нормативного регулирования;
- d) облегчает понимание функций системы;
- e) способствует расширению сотрудничества и согласования в области нормативного регулирования на региональном и международном уровне;
- f) является необходимым для повышения эффективности и устойчивости систем нормативного регулирования;

¹ Рекомендация принята в 2011 году

Рекомендует следующее:

- R.1** Органам нормативного регулирования и другим сопричастным субъектам системы регулирования следует использовать концепцию «риска» для оценки того, насколько сбалансированной является та или иная система нормативного регулирования в части недопущения двух крайностей:
- a) чрезмерного или излишнего регулирования, т.е. слишком жесткого регулирования, непропорционального рискам, на смягчение которых такое регулирование направлено;
 - b) недостаточного регулирования, не способного противостоять опасностям, из-за чего граждане и экономические операторы могут подвергаться чрезмерным или неоправданным рискам.
- R.2** 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.
- R.3** С учетом уровня допущения риска, присущего различным сопричастным субъектам системы регулирования, органам нормативного регулирования следует разработать, внедрить и поддерживать процесс для: определения, анализа, обзора и мониторинга допустимого уровня риска в рамках отдельно взятой системы нормативного регулирования.
- R.4** Органам нормативного регулирования, а также международным организациям и другим заинтересованным сторонам следует применять следующие критерии для оценки систем нормативного регулирования:
- a) риски выявляются своевременно, причем выявляется максимально возможное число рисков, а также учитываются их взаимосвязи;
 - b) принимая во внимание разную степень восприятия рисков вовлеченными субъектами, риски надлежащим образом анализируются и оцениваются, причем приоритет отдается наиболее важным рискам;
 - c) выбирается сбалансированное управление рисками;
 - d) управление рисками эффективно осуществляется;
 - e) на протяжении всей деятельности в области нормативного регулирования проводится постоянный мониторинг стратегий управления рисками, с тем, что такой мониторинг является эффективным
 - f) разрабатываются, тестируются и поддерживаются в состоянии готовности планы на случай непредвиденных обстоятельств; имеются ресурсы для их осуществления.
- R.5** По необходимости органы нормативного регулирования выполняют в рамках систем нормативного регулирования в порядке логической последовательности следующие функции, которые описываются в пояснительных замечаниях ниже:
- a) установление целей нормативного регулирования;
 - b) составление описи активов (примечания о прослеживаемости): указание активов, сохранность которых обеспечивается, и порядка управления такими активами;
 - c) определение рисков, которым подвергаются эти активы;
 - d) анализ и оценка наиболее опасных рисков;
 - e) выбор стратегий управления рисками;
 - f) реализация стратегий управления рисками;
 - g) кризисное управление (включая разработку плана для преодоления риска, связанного с функциональным сбоем);
 - h) мониторинг, обзор и совершенствование процесса управления рисками.



Пояснительные замечания

R.5.1 Установление целей нормативного регулирования

В основе системы лежат цели нормативного регулирования, определенные регулирующим органом. С учетом задач регулирующего органа и общества устанавливаются критерии для оценки рисков. Достижение абсолютной безопасности не считается целью нормативного регулирования. Выбираются надлежащие критерии для принятия решения о том, какие риски являются допустимыми, и концепция допущения рисков используется для обеспечения сбалансированного регулирования. Цели регулирования устанавливаются в консультации со всеми соответствующими сопричастными субъектами.

R.5.2 Составление описи активов (примечания о прослеживаемости) в системах нормативного регулирования

Осуществляется процесс коммуникационного взаимодействия и консультаций с сопричастными субъектами для определения соответствующих активов, а именно материальных или нематериальных ценностей, сохранность которых система призвана обеспечить.

R.5.3 Определение рисков

Риски определяются для каждого актива, начиная с наиболее серьезных из них. Регулирующие органы эффективно сотрудничают 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. В определении рисков могут участвовать все сопричастные субъекты системы, поскольку:

- a) преодолевать 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 разработке стандартов;
- b) для органов по надзору за рынками надлежащее определение возможных рисков, сопряженных с выводом на рынок тех или иных товаров, является необходимым условием своевременной разработки соответствующих мер и обеспечения безопасности на рыночном пространстве;
- c) инструментом уменьшения рисков также выступают процедуры оценки соответствия, поскольку они снижают вероятность

вывода на рынок опасных товаров. Органы по оценке соответствия обнаруживают те риски, которые регулирующий орган может оказаться не в состоянии выявить;

- d) бизнес-операторы могут также сообщать регулирующему органу о рисках, которые, по их мнению, требуют принятия мер нормативного регулирования.

R.5.4 Анализ рисков и оценка рисков

Независимо от того, из каких источников регулирующий орган или другой сопричастный субъект узнает о том или ином риске, после получения соответствующей информации он должен провести анализ и оценку такого риска, классифицировав риск по степени его серьезности. Эта процедура позволяет своевременно реагировать на важнейшие риски.

В случае если регулирующий орган не желает или не способен принять меры для уменьшения вероятности возникновения риска и его ожидаемого воздействия, то регулирующий орган должен, при выявленной необходимости, каким-либо образом оповестить остальные сопричастные субъекты о возможности таких последствий.

R.5.5 Определение стратегии управления рисками

На основе результатов оценки риска регулирующий орган, действуя в консультации с сопричастными субъектами системы, выбирает надлежащий механизм управления рисками. Этот механизм может предусматривать следующее:

- a) предотвращение риска путем запрещения деятельности или операций, с которыми он сопряжен;
- b) возложение части ответственности за управление риском, в том числе при наступлении связанных с ним неблагоприятных последствий, на экономических или социальных субъектов (семьи, компании);
- c) снижение риска путем принятия регулятивных или нерегулятивных ответных мер для уменьшения вероятности возникновения риска и его ожидаемого воздействия:
 - i) под регулятивными мерами понимается не только разработка новых или пересмотр существующих нормативных требований, но и выбор надлежащих процедур оценки соответствия и мер надзора за рынками;
 - ii) нерегулятивные меры могут включать, например, проведение просветительских или информационных кампаний, предоставление субсидий или создание стимулов для деятельности экономических операторов.

R.5.6 Реализация стратегии управления рисками

Осуществление процедуры управления рисками в рамках той или иной системы нормативного регулирования требует, независимо от выбранной стратегии, 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.

R.5.7 Кризисное управление

Поскольку есть риски, которые нельзя предотвратить и некоторые из которых фактически невозможно спрогнозировать, регулирующие органы подготавливают план, определяющий то, какие меры и в каком порядке должны быть приняты теми или иными участниками в случае причинения ущерба при возникновении риска. Хотя необходимость разработки планов на случай непредвиденных обстоятельств является общепризнанной, такие планы будут эффективными только тогда, когда они составляются в рамках систем, где подобное планирование является одним из неотъемлемых элементов процесса управления рисками.

R.5.8 Мониторинг и обзор системы

Регулирующие органы и другие заинтересованные стороны применяют 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, которые используются в рамках всей системы. Цель такой деятельности состоит в повышении эффективности взаимосвязанных процессов и обеспечении общего понимания политики, предусматриваемой системой регулирования, всеми сопричастными субъектами системы регулирования.

Общие принципы осуществления

Рабочая группа полагает, что:

- R.6** Предлагаемая в настоящем документе справочная модель дает представление о том, как можно использовать процесс управления рисками при создании систем нормативного регулирования. Она может служить концептуальной моделью для реализации ряда проектов с общей целью повышения действенности прикладных механизмов управления рисками в рамках систем нормативного регулирования.
- R.7** В настоящей рекомендации описывается модель, которую можно применять при осуществлении трех взаимосвязанных видов деятельности:
- a) разработке рекомендаций об использовании инструментов управления рисками в деятельности каждого из сопричастных субъектов нормативного регулирования;
 - b) разработке конкретных рекомендаций в отношении каждого из функциональных направлений процесса управления рисками;
 - c) разработке всеобъемлющей методологии управления рисками в системах нормативного регулирования.
- R.8** Осуществление данной рекомендации странами-членами будет являться важным шагом к достижению согласованного нормативного регулирования. К примеру, рекомендация может быть использована с целью структурирования международного сотрудничества в сфере нормативного регулирования, как в целом, так и в частных секторах. Последовательное использование инструментов управления рисками в рамках систем нормативного регулирования позволит регулирующим органам, использовать определенный показатель уровня риска в качестве одного из инструментов доказательства эквивалентности технических регламентов.
- R.9** Органы нормативного регулирования участвуют в региональном и международном сотрудничестве и применяют наилучшую международную практику в области кризисного управления.
- R.10** Доноры придают первостепенное значение деятельности по наращиванию потенциала для кризисного управления и планирования на случай непредвиденных обстоятельств, в частности в том, что касается подготовки сотрудников, отвечающих за работу по вопросам технического регулирования, оценки соответствия и надзора за рынками.