

**Европейская экономическая комиссия**

Руководящий комитет по потенциалу
и стандартам торговли

Рабочая группа по политике в области
стандартизации и сотрудничества по вопросам
нормативного регулирования (РГ.6)

Тридцать первая сессия

Женева, 24–26 ноября 2021 года

Пункт 5 предварительной повестки дня

Группа экспертов по управлению рисками
в системах нормативного регулирования

**Рекомендация V «Управление рисками несоответствия
продуктов в международной торговле»**

Представлена Бюро

Резюме

Текст рекомендации представляется Рабочей группе для обсуждения и утверждения.

Мандат

На своей двадцать девятой сессии Рабочая группа согласовала базовый текст этой рекомендации и поручила Группе экспертов по управлению рисками в системах нормативного регулирования (ГУР) подготовить документ для доработки и представления на утверждение (ECE/CTCS/WP.6/2019/2, решение 14).

Предлагаемое решение:

Государства-члены одобрили новую Рекомендацию V «Управление рисками несоответствия продуктов в международной торговле». Они поручили секретариату представлять доклады о ее осуществлении. Они призывают сообщество доноров выделить ресурсы для проектов по наращиванию потенциала в целях оказания государствам-членам помощи в ее осуществлении.



1. Рабочая группа по политике в области стандартизации и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования,
2. принимая во внимание широкий спектр рисков, существующих в международной торговой системе,
3. отмечая, что эффективное и соразмерное управление таможенными рисками, а также рисками несоответствия продуктов техническим регламентам и стандартам, связанными с прибывающими грузовыми партиями, является необходимым условием для оптимизации времени и затрат импортеров на проверку соответствия требований на границе и предотвращения ненужных сбоев в торговле,
4. подчеркивая важность обеспечения соответствия импорта как ключевого компонента системы надзора за рынком и обеспечения соответствия, а также его более высокую эффективность по сравнению с послерыночным надзором в обеспечении безопасности потребителей, общества и окружающей среды, а также для обеспечения добросовестной рыночной конкуренции,
5. отмечая, что проверки для обеспечения соответствия импорта, проводимые регулируемыми органами, отвечающими за соответствие техническим регламентам и стандартам, оказывают сильное влияние и часто препятствуют упрощению процедур торговли,
6. подчеркивая, что управление рисками несоответствия продуктов имеет особое значение для определения приоритетов в области надзора за рынком и обеспечения соответствия импорта с целью изъятия с рынка опасной и несоответствующей требованиям продукции, как описано в Рекомендации S,
7. напоминая, что надзор за рынком является необходимым компонентом любой системы регулирования, и что построение риск-ориентированных систем регулирования, которые будут соразмерны актуальным для Целей в области устойчивого развития (ЦУР) и их задач рискам, имеет крайне важное значение для устойчивого развития, как описано в Рекомендации T,
8. с целью дальнейшего оказания помощи регулирующим органам в достижении целей Соглашения Всемирной торговой организации (ВТО) об упрощении процедур торговли (СУПТ), Соглашений о технических барьерах в торговле (ТБТ) и санитарных и фитосанитарных мерах (СФМ), а также в реализации принципов интеграции, описанных в Компендиуме по управлению рисками Всемирной таможенной организации,
9. отмечая, что эффективность применения методики управления рисками на границе зависит от
 - a) индивидуального потенциала управления рисками каждого регулирующего органа, участвующего в пограничном контроле, в управлении рисками несоответствия, путем обеспечения правильной оценки последствий и вероятности несоответствия, связанных с каждой прибывающей грузовой партией;
 - b) интеграции систем управления рисками органов пограничного контроля, необходимой для обеспечения участия всех регулирующих органов в управлении рисками затратоэффективным способом,
10. подчеркивая центральную роль таможенных органов в осуществлении пограничного контроля и в целом высокий уровень имеющейся у них инфраструктуры обработки данных,
11. принимая во внимание, что
 - a) таможенные правила распространяются на каждую прибывающую грузовую партию, в то время как большинство регулирующих органов отвечают за ограниченное число продуктов;
 - b) таможенные органы работают в соответствии с международной моделью данных;

с) таможенные органы часто располагают передовой информационной системой;

д) таможенные органы более чем 90 стран используют разработанную ООН IT-систему ASYCUDA, которая содержит модуль для управления рисками,

12. отмечая, что управление рисками несоответствия продуктов техническим регламентам требует иных подходов, чем управление таможенными рисками,

Рекомендует:

13. Правительствам разрабатывать и осуществлять комплексную стратегию управления рисками для оптимизации общего времени и затрат на прохождение границы с соблюдением нормативных требований путем систематического устранения всех рисков несоответствия в рамках процедур пограничного контроля, включая таможенные риски и риски, связанные с несоответствием импортируемых продуктов требованиям технических регламентов и стандартов.

14. Правительствам разрабатывать согласованные — межведомственные — критерии оценки рисков несоответствия и применять в качестве параметров оценки общее время и затраты на проверку соответствия на границе. Критерии оценки рисков несоответствия основаны на целях регулирования, которые учитывают соответствующие ЦУР, как описано в Рекомендации Т.

15. Органам технического регулирования разработать и внедрить процедуры, необходимые для непосредственного управления рисками несоответствия продуктов в своих сферах ответственности, в том числе в рамках процессов, связанных с проверкой для обеспечения соответствия импорта на границе. Эти процессы включают в себя:

а) процессы, необходимые для определения правил и алгоритмов соответствия, основанных на наилучших имеющихся данных, с тем чтобы инспекторы могли сосредоточить свое внимание на грузовых партиях, содержащих товары, которые являются опасными в случае их несоответствия установленным требованиям, и вероятность несоответствия которых высока;

б) процессы, устанавливающие порядок применения этих правил и алгоритмов на границе по прибытии грузовой партии, содержащей товары, которые относятся к сфере ответственности соответствующего органа технического регулирования;

с) возможность применения органами технического регулирования эталонной модели системы нацеливания, описанной в приложении I, для построения системы профилирования на пограничном контроле, основываясь на принципах Рекомендации S.

16. Правительствам обеспечить интеграцию процессов, необходимых для управления рисками несоответствия продукции установленным требованиям, в процессы, которые направлены на управление рисками, связанными с таможенным контролем и сбоями в торговле, в частности, путем:

а) разработки руководящих документов для облегчения и гармонизации методики выявления и оценки рисков в рамках интегрированной системы управления рисками, а также выбора и реализации стратегий устранения рисков;

б) предоставления таможенным органам данных, необходимых для определения правил соответствия или применения алгоритмов прогнозирования для профилирования прибывающих грузовых партий, как описано в Рекомендации S, а также для создания интегрированного набора исторических данных и анализа корреляций между различными рисками несоответствия;

с) совместного использования IT-ресурсов и обмена опытом, а также поощрения сотрудничества между регулирующими органами в разработке и оценке правил соответствия и профилей рисков;

d) проведения комплексного обзора системы нацеливания (моделирования) и согласования уровней допустимого риска;

e) разработки комплексных подходов для применения правил соответствия регулирующих органов.

17. При разработке комплексных подходов к применению правил соответствия правительства устанавливают/укрепляют сотрудничество между органами технического регулирования (чьи продукты являются объектом международной торговли) и таможенными органами в оценке грузовых партий в соответствии с рисками несоответствия, позволяя проводить оценку риска несоответствия продуктов, связанного с прибывающими грузовыми партиями, а также процедуры оформления грузовой партии с учетом этого риска, по прибытии грузовой партии:

a) органами технического регулирования на основе предоставляемых таможенными органами данных с использованием своей собственной IT-инфраструктуры; или

b) органами технического регулирования на основе предоставляемых таможенными органами данных с использованием IT-инфраструктуры таможенных органов; или

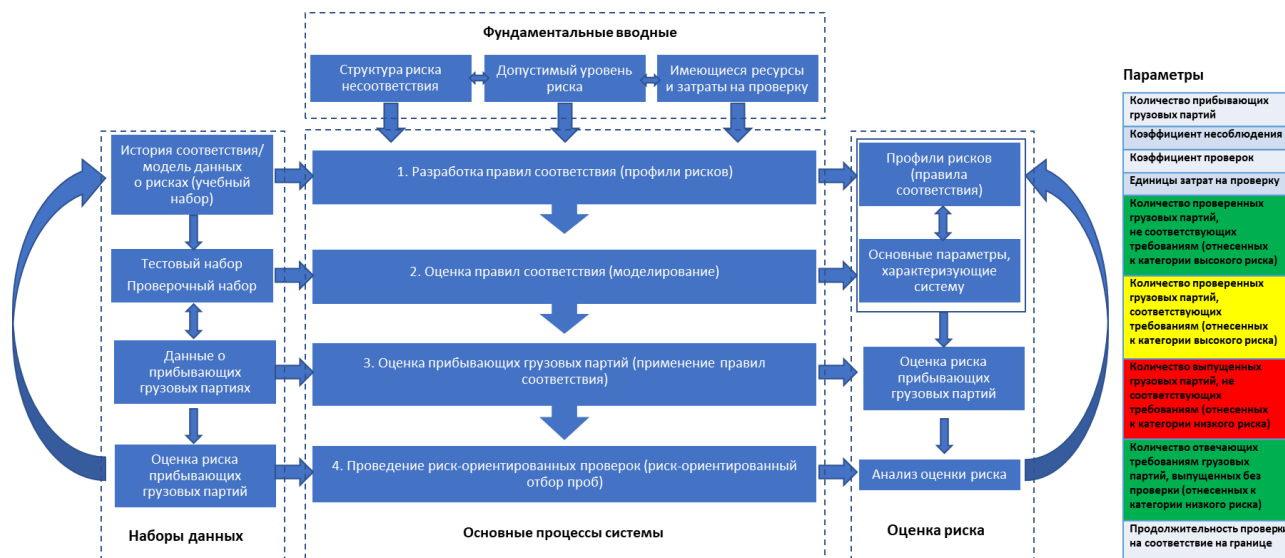
c) таможенными органами в соответствии с правилами или алгоритмами соответствия, разработанными органами технического регулирования, как это описано в приложении II;

d) путем проведения совместных проверок на основе комплексной оценки рисков несоответствия.

18. Правительства усиливают роль проверки соответствия импорта в сфере надзора за рынком и обеспечивают интеграцию процессов, связанных с проверкой для обеспечения соответствия импорта, с другими элементами соответствующих систем регулирования, как описано в Рекомендации R.

Приложение I

Эталонная модель системы для нацеливания на вероятные случаи несоответствия продуктов требованиям технических регламентов и стандартов



Источник: ЕЭК ООН.

1. В левой части эталонной модели изложены основные процессы системы, описаны их основные результаты и представлен поток данных, поддерживающий каждый процесс.
2. Модель описывает доступные ресурсы, допустимый уровень риска и структуру риска несоответствия в рамках сферы ответственности регулирующего органа в качестве основных входных данных системы.
3. Целью системы обеспечения соответствия импорта является доведение уровня риска до допустимого при минимальных ресурсах, а **допустимый уровень риска**¹ является основополагающим фактором в системе обеспечения соответствия импорта и должен быть пропорционален имеющимся ресурсам и четко определен.
4. В зависимости от степени соответствия и других параметров (описанных далее в приложении), возможно, что допустимый уровень риска не может быть достигнут при **имеющихся ресурсах**; в этой ситуации следует повысить либо допустимый уровень риска, либо увеличить имеющиеся ресурсы.
5. **Структура риска несоответствия** является основой для составления профиля риска прибывающих грузовых партий (оценка вероятности несоответствия) и для оценки последствий несоответствия.
6. Поскольку управление рисками — это процесс ввода данных, модель построена вокруг трех основных элементов системы нацеливания — потока функций, потока данных, необходимых для поддержки этих функций, и результирующего потока оценок рисков.
7. **Разработка профилей рисков и правил соответствия.** Структура риска несоответствия, особенно факторы вероятности, формируют основу для построения наборов исторических данных, которые используются для разработки профилей риска

¹ Этот термин и другие термины, связанные с управлением рисками, в данном документе основаны на терминах и определениях, определенных в стандартах серии ISO 31000. См., например, Руководство 73:2009, пункт 3.1.7.3 о допустимом уровне риска. <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:guide:73:ed-1:v1:en>.

или правил соответствия. Этот составной компонент процесса нацеливания может быть реализован различными способами; от самого простого, т. е. с использованием экспертной оценки или неструктурированных данных, до самого сложного, например с использованием алгоритмов прогнозирования, таких как нейронные сети.

8. **Оценка правил соответствия/профилей риска.** Правила соответствия и профили рисков должны оцениваться и сопоставляться с установленным регулирующим органом допустимым уровнем риска. Для этой цели необходимо разработать тестовые и проверочные наборы данных и провести моделирование. Результаты моделирования — применение правил соответствия к историческим данным, содержащим информацию о том, что произошло бы, если бы регулирующий орган применил правила соответствия в прошлом, описывают те же параметры, которые используются для определения допустимого уровня риска (основные характеристики системы нацеливания описаны ниже). Если правила соответствия и профили риска соответствуют требованиям регулирующего органа относительно допустимого уровня риска и могут быть реализованы с использованием имеющихся ресурсов, они становятся действующими.

9. **Применение правил соответствия/оценка прибывающих грузовых партий.** Каждая прибывающая грузовая партия оценивается на соответствие правилам; эта операция требует обработки данных, которая обеспечит систему всеми данными, необходимыми для применения правил. Последним этапом процесса является риск-ориентированный отбор проб — проведение проверки в соответствии с оценкой риска или выпуск грузовой партии без проверки.

10. **Проведение риск-ориентированных проверок.** В случае проведения проверки она предоставляет доказательства того, насколько оправдался прогноз, выданный системой нацеливания. В любом случае информация о проверках добавляется в набор исторических данных и используется для обновления правил соответствия. Риск-ориентированные проверки позволяют перераспределить ресурсы с грузовых партий с низким уровнем риска на грузовые партии, связанные с более высоким уровнем риска. Если грузовые партии можно разделить на категории по степени риска несоответствия, регулирующий орган может присвоить каждой группе риска следующие параметры:

- частота проверок или норматив контроля;
- размер проб.

11. **Обновление системы нацеливания.** Модель показывает, что система нацеливания должна постоянно обновляться. Обновления системы можно разделить на фундаментальные и операционные.

а) К фундаментальным изменениям относятся те, которые связаны с фундаментальными входными данными системы. Изменения в допустимом уровне риска регулирующего органа, а также в имеющихся ресурсах могут потребовать полной перестройки правил соответствия и профилей риска, поскольку обновленный режим регулирования должен будет соответствовать новым требованиям в отношении количества несоответствующих грузовых партий, выпуск которых без проверки может быть допущен системой. Изменения в структуре риска несоответствия — появление новых случаев несоответствия — и изменения в факторах вероятности также требуют перестройки процесса нацеливания, поскольку такие изменения требуют построения и обработки новых наборов данных и внесения других изменений. Система должна подвергаться пересмотру на предмет необходимых фундаментальных изменений на системной основе.

б) Операционные обновления системы должны проводиться периодически, но на более регулярной основе, чем фундаментальные изменения. Операционные обновления позволяют системе нацеливания использовать принципы машинного обучения и включают в себя обновление исторических данных с использованием результатов проверок, которые были проведены после предыдущего обновления.

12. В правой части эталонной модели приводится перечень основных параметров, характеризующих любую систему нацеливания на проверку соответствия импорта. Эти параметры должны контролироваться регулирующим органом на регулярной основе в течение заранее определенного периода времени (неделя, месяц и т. д.). К ним относятся:

<i>Параметр</i>	<i>Описание</i>
Количество прибывающих грузовых партий	Общее количество прибывающих грузовых партий в пределах сферы ответственности регулирующего органа за анализируемый период времени.
Коэффициент проверок	Процент грузовых партий (от общего числа прибывающих грузовых партий), которые были проверены.
Коэффициент несоответствия (коэффициент задержания)	Процент грузовых партий, признанных несоответствующими нормативным требованиям.
Единицы затрат на проверку	Единицы затрат на проверку грузовой партии могут измеряться в человеко-часах. Общее количество единиц затрат на проверку за определенный период времени определяет продолжительность проверки на соответствие на границе.
Количество проверенных грузовых партий, не соответствующих требованиям	Количество грузовых партий, которые были отнесены системой нацеливания к категории высокого риска и которые были признаны не соответствующими требованиям.
Количество проверенных грузовых партий, соответствующих требованиям	Количество грузовых партий, которые были отнесены к категории высокого риска, но были признаны соответствующими нормативным требованиям.
Количество выпущенных грузовых партий, не соответствующих требованиям	Количество грузовых партий, которые были отнесены к категории низкого риска, но были признаны несоответствующими нормативным требованиям (например, на более поздних этапах реализации продукции); реальное количество часто неизвестно, но параметр важен для целей моделирования.
Количество отвечающих требованиям грузовых партий, выпущенных без проверки	Количество отвечающих требованиям грузовых партий, которые были отнесены к категории низкого риска.

Источник: ЕЭК ООН.

13. Подробное описание эталонной модели можно найти в публикации ЕЭК ООН/МТЦ «Управление рисками в торговле после пандемии: Руководство для органов пограничного регулирования».

Приложение II

Эталонная модель для комплексного применения правил соответствия на границе



Источник: ЕЭК ООН.

- Эталонная модель представляет собой комплексный подход к нацеливанию на риски на границе. Комплексный подход к обеспечению соответствия импорта предусматривает
 - использование одного источника данных о прибывающих грузовых партиях, и
 - обработку всех правил соответствия в рамках одной информационной системы (например, таможенных органов).
- Основные этапы этого процесса включают в себя следующие:
 - регулирующие органы передают правила соответствия в интегрированную систему профилирования;
 - для применения этих правил система создает интегрированный набор исторических данных, охватывающий все факторы риска, которые используются в правилах соответствия, разработанных регулирующими органами;
 - по прибытии грузовой партии система получает ее характеристики из интегрированного набора исторических данных;
 - система применяет условия правил соответствия и возвращает результаты в регулирующие органы.
- Подробное описание эталонной модели можно найти в публикации ЕЭК ООН/МТЦ «Управление рисками в торговле после пандемии: Руководство для органов пограничного регулирования».