

Концептуальные подходы к формированию систем риск-ориентированного регулирования¹.

Аннотация.

В статье дается сравнительный анализ различных концептуальных подходов к формированию систем риск-ориентированного регулирования, предложенных зарубежными экспертами. Так как эти концепции ориентированы на решение проблем различного уровня, они дополняют друг друга. В частности, модель системы риск-ориентированного регулирования Организации экономического сотрудничества и развития, обеспечивающая совершенствование процедур планирования инспекционных проверок службы государственного контроля (надзора) на основе использования балльных оценок риска отдельных объектов контроля, может быть интегрирована в более общую модель риск-менеджмента системы регулирования Европейской экономической комиссии ООН. В свою очередь, эта интегрированная модель может найти применение в различных предметных областях, в том числе в России, что необходимо для решения целевых задач в области оптимизации системы оценки соответствия, разрешительных и контрольно-надзорных полномочий, предусмотренных Стратегией-2020: Новая модель роста – новая социальная политика.

Ключевые слова: риск-ориентированное регулирование, система регулирования, управление рисками.

Значительное внимание органов власти к регулированию различных рисков проявлялось уже с начала XX века. В наиболее экономически развитых странах законы, регулирующие обращение пищевых продуктов и лекарств, а также безопасность рабочих мест, были приняты еще в начале 1900-х годов, и тогда же были созданы соответствующие службы надзора. Основные решения в области формирования системы регулирования рисков финансового сектора были приняты во время Великой депрессии, т.е. в 1930-е гг. В конце XX – начале XXI веков регулирование рисков в области здоровья и безопасности граждан, а также окружающей среды стало одной из самых ключевых функций государства во многих странах мира.

Вместе с тем в последние годы правительства многих стран ОЭСР пришли к выводу, что им необходима более эффективная политика, позволяющая

¹ Статья опубликована в журнале «Государственная служба», 2013, №3 (с.26-29)

систематически оценивать различные риски и реагировать на них наиболее адекватным образом². Интерес к развитию методологии риск-ориентированного регулирования связан также с обеспокоенностью избыточным регулированием и инициативами по его ограничению, особенно в Великобритании. В рамках развития правительством Т.Блэра идей «нового государственного управления» и «модернизированного правительства»³ акцент был сделан на необходимости снижения административного бремени регулирования, а также на повышении эффективности использования бюджетов регулирования, что отразилось на содержании формируемой методологии риск-ориентированного регулирования.

В настоящее время понятие риск-ориентированного регулирования носит достаточно размытый характер и охватывает различные подходы к регулированию, базирующиеся на систематической оценке рисков и выработке наиболее рациональных способов реагирования на возможность их реализации. Термин «риск-ориентированное регулирование» (risk-based regulation) используется по крайней мере в трех различных значениях.

Во-первых, риск-ориентированное регулирование означает регулирование различных рисков, которым подвергается общество (угроз здоровью, безопасности, окружающей среде, а иногда и финансовому благополучию граждан). Такое риск-ориентированное регулирование уже в течение около 100 лет определяет, какие предупредительные меры и действия в отношении конкретных рисков должны предпринимать экономические агенты, и как должен осуществляться контроль за выполнением соответствующих нормативных требований.

Во-вторых, риск-ориентированное регулирование означает внедрение системы управления риском того, что регулятор, под которым обычно понимается служба надзора, не обеспечит достижение своих конечных целей. Это позволяет распределять ресурсы регулятора, предназначенные для инспектирова-

² Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk. – Paris: OECD Publishing, 2010.

³ Blair T. Speech on risk and the state. 26 May 2005.

ния, с учетом оценки рисков, которыми регулируемые фирмы подвергают достижение целей регулятора, а значит, создают угрозы для общества в целом.

В-третьих, применительно к банковскому и страховому делу риск-ориентированное регулирование понимается достаточно специфично. Оно означает возможность использования внутренних моделей оценки риска финансового посредника для определения размера капитала, необходимого для покрытия этих рисков.

В настоящее время разработаны несколько аналитических моделей и концептуальных подходов к организации риск-ориентированного регулирования.

Таблица 1.

Сравнительный анализ различных концептуальных подходов к организации риск-ориентированного регулирования (risk-based frameworks).

Автор-разработчик	Г.Бундс, аналитик ОЭСР	Л.Якия и В.Никонов, Европейская экономическая комиссия ООН	Дж.Блэк, профессор Лондонской школы экономики и политических наук
Основной объект изучения	Система регулирования в целом	Система регулирования в целом	Система надзора за соблюдением нормативных требований
Основной субъект, для которого разрабатываются рекомендации	Регулятор без четкой конкретизации сферы его полномочий	Министерство, которое осуществляет разработку и совершенствование нормативно-правовых актов	Служба, которая осуществляет надзор и не обладает законодательными полномочиями
Целевая функция	Минимизация альтернативных издержек правительства, связанных с нерациональным выбором приоритетов	Минимизация альтернативных издержек правительства, связанных с нерациональным выбором приоритетов	Минимизация административных издержек бизнеса, связанных с организацией надзора за соблюдением нормативных требований
Методологическая основа	Универсальный управленческий цикл Деминга-Шухарта	Международные стандарты риск-менеджмента, разработанные для частного бизнеса	Выводы отчета Ф.Хэмптона по снижению административных барьеров
Степень учета фактического опыта работы регуляторов	Средняя (функции системы точно согласуются с принципами оценки рисков администрации Пре-	Низкая	Высокая

	зидента США)		
Основные функции системы	Оценка рисков Управление рисками Последующий анализ Коммуникация	Определение целей системы регулирования Определение защищаемых активов Выявление рисков Анализ и оценка рисков, изучение наиболее значимых рисков Выбор стратегии управления рисками Реализация стратегии управления рисками Планирование действий в условиях кризиса Мониторинг, анализ и совершенствование процессов риск-менеджмента	Определение конечных результатов Определение аппетита к риску Оценка рисков Присвоение балльных оценок объектам регулирования Распределение инспекционных ресурсов с учетом балльных оценок риска отдельных фирм
Подробность описания подхода	Низкая	Высокая	Средняя

Согласно аналитику ОЭСР Г.Бундсу, система риск-ориентированного регулирования обеспечивает реализацию трех последовательных функций – оценки рисков, управления рисками и последующего анализа, причем все эти функции тесно взаимосвязаны с коммуникацией регулятора с другими субъектами⁴. Совершенно аналогичные функции по управлению рисками формулируются Обновленными принципами анализа риска, разработанными в 2007 г. административно-бюджетным управлением и управлением научной и технологической политики администрации Президента США⁵, в том числе на базе обобщения опыта и результатов деятельности различных американских регуляторов.

Оценка рисков включает в себя идентификацию рисков, а также прогнозирование вероятности их реализации и масштаба негативных воздействий. Управление рисками включает разработку и осуществление действий по реагированию на риски по результатам рассмотрения возможных вариантов и выбо-

⁴ Bounds G. Challenges to designing regulatory policy frameworks to manage risks // Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk. – Paris: OECD Publishing, 2010.

⁵ Updated principles for risk analysis. – Wash.: Executive office of the President, 2007.

ра наиболее предпочтительного. Последующий анализ позволяет осуществлять оптимизацию процессов оценки рисков и управления рисками по мере получения новой информации о результатах функционирования системы и сбоях в отдельных формирующих ее процессах.

Коммуникация регулятора с другими заинтересованными лицами помогает выявлять наиболее существенные риски, информировать бизнес и общественность о масштабе рисков и вероятности их реализации, распространять знания, которые позволяют уменьшать риски, а также обеспечивать доверие к предлагаемым реакциям на риски и организациям, которые за них отвечают.

Рабочей группой Европейской экономической комиссии ООН недавно был предложен концептуальный подход к организации риск-менеджмента в системе регулирования⁶, основанный на адаптации международных стандартов риск-менеджмента для частного сектора, прежде всего стандарта ISO 31000:2009 «Риск-менеджмент: принципы и руководство». Данный подход может применяться при разработке нового законодательства, определяющего систему регулирования рисков в конкретной предметной области, а также совершенствовании существующего законодательства.

Согласно авторам рассматриваемого подхода Л.Якии и В.Никонову, система регулирования какого-то конкретного сектора представляет собой набор процессов, которые включают разработку требований и стандартов, направленных на обеспечение безопасности, принятие нормативных актов, осуществляющих их регламентацию, а также осуществление контроля за соответствием установленным требованиям. Под регулятором в рамках данного подхода понимается орган власти, который разрабатывает и совершенствует нормативно-правовые акты в общественных интересах, а не служба надзора, которая осуществляет контроль за их исполнением.

⁶ Risk management in regulatory frameworks: towards a better management of risks. – N.Y., Geneva: United Nations Economic Commission for Europe, 2012. – 108 p.

Основные функции системы регулирования в области риск-менеджмента включают:

- определение целей системы регулирования;
- определение защищаемых активов;
- выявление рисков;
- анализ и оценку рисков, изучение наиболее значимых рисков;
- выбор стратегии управления рисками;
- реализацию стратегии управления рисками;
- планирование действий в условиях кризиса;
- мониторинг, анализ и совершенствование процессов риск-менеджмента.

Обычно цель системы регулирования связывается с предотвращением каких-то провалов рынка. Достаточно удачно цели национальной системы регулирования США были сформулированы Б.Обамой как «защита здоровья граждан, их благосостояния, безопасности и окружающей среды при обеспечении содействия экономическому росту, инновациям, конкурентоспособности и созданию рабочих мест»⁷.

Регулятор должен также определить ключевые активы (прежде всего нематериального характера, например, здоровье населения), которые система регулирования должна защищать. Далее он на систематической основе осуществляет идентификацию рисков, способных нанести ущерб состоянию защищаемых активов. После идентификации проводится анализ и оценка рисков, что позволяет проранжировать риски по степени их существенности и выделить критические риски, которым в дальнейшем уделяется наибольшее внимание.

Как и в подходе Г.Бундса, в качестве основных стратегий управления рисками рассматриваются принятие риска, избегание риска, передача риска и снижение риска.

В контексте системы регулирования принятие риска означает, что регулятор решает, что он не должен или не может принимать меры, направленные на

⁷ Obama B. Toward a 21st century regulatory system // Wall Street Journal, 18 January 2011.

снижение вероятности реализации и масштаба ожидаемого воздействия риска. Однако важно, чтобы в том случае, если риск принят, все испытывающие его влияние субъекты были проинформированы об этом и разработали адекватные планы действий на случай его реализации.

Глобальные тенденции препятствуют широкому использованию стратегии принятия риска. В обзоре ОЭСР «Политика регулирования: к новой повестке» отмечается, что, в то время как мир в целом становится все более безопасным, обеспокоенность рисками общественности продолжает возрастать⁸. Это обусловлено ростом благосостояния и продолжительности жизни, развитием технологий и некоторыми другими факторами.

Избегание риска в контексте системы регулирования предполагает запрет на осуществление видов деятельности и реализацию процессов, в которых он может реализоваться. Хотя запрет является очень жесткой мерой, в некоторых случаях он выступает наиболее адекватной регулирующей реакцией. Например, запрет на использование фреона в холодильниках оказался достаточно эффективным способом сокращения его выбросов в атмосферу и восстановления озонового слоя Земли.

Передача риска в контексте системы регулирования означает разделение правительством ответственности за управление рисками с частным сектором. Согласно результатам исследования «Ответственность за риск и регулирование», выполненного в 2006 г. комиссией по совершенствованию регулирования Великобритании, эффективное риск-ориентированное регулирование предполагает передачу рисков на управление тому уровню, который способен реагировать на них наиболее адекватным образом⁹. При этом государство не должно вмешиваться и принимать ответственность за риски, которые лучше управляются коммерческими и некоммерческими организациями, индивидами, семьями и местными сообществами.

⁸ Regulatory policy: towards a new agenda. – Paris: OECD Publishing, 2010. – p.29.

⁹ Risk responsibility and regulation. – L.: UK Better regulation commission, 2006.

Снижение риска в контексте системы регулирования означает разработку регулирующего или стимулирующего воздействия, направленного на снижение вероятности реализации и/или масштаба воздействия риска. Для эффективного снижения рисков регулирующее воздействие должно обеспечивать:

- спецификацию требований по обеспечению безопасности, соответствие которым должно обеспечиваться экономическими агентами;
- организацию предварительного контроля, который позволяет только организациям, соответствующим установленным требованиям, выходить на рынок со своими продуктами и услугами;
- организацию текущего рыночного надзора, который обеспечивает удаление с рынка несоответствующих требованиям продуктов и услуг.

В любой системе регулятор должен искать рациональный баланс между предварительной оценкой соответствия и текущим надзором. Если процедуры предварительной оценки соответствия являются сравнительно жесткими, текущий надзор может быть менее интенсивным. Однако европейская тенденция, напротив, состоит в повышении сравнительной значимости текущего надзора.

Поскольку некоторые риски неизбежны, а также существуют риски, которые осознанно принимаются системой регулирования, регуляторы также должны подготовить планы действий на случай чрезвычайных ситуаций, обусловленных реализацией рискованных событий.

Последующий анализ завершает цикл риск-менеджмента в системе регулирования. Он предусматривает проведение регулярного внутреннего аудита и анализа процессов и методов, используемых в системе регулирования, с целью их непрерывного совершенствования.

В другой концептуальной модели риск-ориентированного регулирования, предложенной профессором Лондонской школы экономики и политических наук Дж.Блэк по результатам обобщения практики деятельности различных служб надзора, основной акцент делается на обеспечении исполнения нормативных требований к уровню безопасности и особенно на распределении ре-

сурсов, выделяемых на инспектирование¹⁰. При этом проектирование и оценка альтернативных воздействий на стадии разработки нормативно-правовых актов в состав системы риск-ориентированного регулирования не включается.

Результаты эмпирического исследования, проведенного Дж.Блэк, показали, что риск-ориентированные системы, используемые различными службами надзора, существенно варьируют по степени сложности. Однако у них имеется общие базовая установка и пять ключевых элементов.

Базовая установка состоит в том, что основное внимание службы надзора уделяется рискам, которые нужно уменьшить или предотвратить, а не правилам, соблюдение которых нужно обеспечить.

Первый ключевой элемент системы предусматривает определение конечных результатов регулирования, т.е. целей деятельности службы надзора, и основных рисков, которые она контролирует. Второй элемент предусматривает определение регулятором собственного аппетита (толерантности) к риску – того типа и уровня рисков, которые он готов допустить. Третий элемент предусматривает выявление основных угроз, а также вероятности их реализации и масштаба последствий.

Четвертый элемент предусматривает присвоение балльных оценок риска поднадзорным фирмам исходя из информации о масштабе и особенностях их деятельности, а также их способности самостоятельно управлять принимаемыми рисками. Пятый элемент предусматривает согласование частоты и тщательности проведения инспекционных проверок и оценок риска, присвоенных отдельным фирмам. При этом фирмам, характеризующимся наибольшими рисками, уделяется наибольшее внимание со стороны регулятора.

Риск-ориентированные системы различных служб надзора заметно различаются по типу используемых в них индикаторов. Индикаторы, используемые службами охраны окружающей среды и пищевых стандартов, обычно являются

¹⁰ Black J. Risk-based regulation: choices, practices and lessons being learnt // Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk. – Paris: OECD Publishing, 2010.

объективными и количественными. Службы банковского и страхового надзора оценивают риски преимущественно качественно и полагаясь на экспертное суждение контролеров.

Различные службы надзора также применяют разные подходы к публичному раскрытию информации о своих оценках подверженности рискам подконтрольных им фирм. Службы охраны окружающей среды часто публикуют свои оценки подверженности экологическим рискам отдельных объектов в специальных отчетах и размещают эту информацию на своих Интернет-сайтах. Напротив, регуляторы деятельности на финансовых рынках не публикуют своих оценок риска подконтрольным им организаций из опасения, что они могут быть неправильно поняты, и раскрытие информации об оценках риска повлияет на способность отдельных организаций справиться с обнаружившимися в их деятельности проблемами или даже дестабилизирует ситуацию на финансовом рынке в целом.

Для многих служб надзора по результатам проведенной экспресс-оценки рисков большая часть подконтрольных им организаций попадает в категорию низкого риска. При реализации риск-ориентированного подхода объем ресурсов, выделяемый на их мониторинг, должен быть существенно меньше по сравнению с объемом ресурсов, выделяемых на мониторинг фирм с высокими рисками. Ресурсы, высвобожденные благодаря сокращению инспекционной активности организаций с низким уровнем риска, должны направляться на оказание более широкой консультационной поддержки бизнесу, что способствует повышению вероятности соблюдения обязательных требований и позитивно влияет на достижение конечных целей регулирования.

Распространение риск-ориентированных систем, обеспечивающих деятельность служб надзора, обычно следует схеме распространения многих инноваций. «Ранних приверженцев» риск-ориентированного регулирования, как правило, очень немного, но затем число служб надзора, применяющих риск-ориентированную систему в своей деятельности, устойчиво возрастает. При

этом «последующим приверженцам» прямо или косвенно помогают «ранние приверженцы» благодаря обмену информацией об особенностях организации надзора в национальных юрисдикциях.

Различные концептуальные подходы к формированию систем риск-ориентированного регулирования делают акцент на проблемах различного уровня и благодаря этому взаимно дополняют друг друга. В частности, модель системы риск-ориентированного регулирования Дж.Блэк, обеспечивающей совершенствование процедур планирования инспекционных проверок службы надзора на основе использования балльных оценок риска отдельных фирм, вполне может быть интегрирована в более общую модель риск-менеджмента системы регулирования Европейской экономической комиссии ООН. В свою очередь, эта интегрированная модель может найти применение в различных предметных областях, в том числе и в России, что необходимо для решения целевых задач в области оптимизации системы оценки соответствия, разрешительных и контрольно-надзорных полномочий, предусмотренных Стратегией-2020: Новая модель роста – новая социальная политика.