

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Ивлева Г.Ю., Мельников Р.М., Боровикова Е.В.

**Анализ международного опыта регулирования,
основанного на рисках, и оценка возможностей его
применения в практике
государственного и муниципального управления России**

Москва 2014

Аннотация. Система государственного регулирования в практике зарубежных стран пополнилась различными методами управления рисками, возникающими на финансовых рынках, в здравоохранении, в системе обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды. Своевременное и эффективное воздействие на риски способствует сохранению финансовой стабильности, предотвращению негативных явлений и катастроф различного характера. Указанные обстоятельства повышают интерес к исследованиям, посвященным оценке лучших международных практик риск-ориентированного регулирования. Представленная работа включает анализ возможностей их применения в российских условиях.

Abstract. The system of government regulation in practice of foreign countries is enriched by different methods of managing risks that appear on the financial market, in health protection, in the system of national security and environmental protection. Modern and effective impact on risks promotes the preservation of financial stability, prevention of negative phenomena and catastrophes of different nature. These circumstances increase the interest in research studies of international best practices of risk-based regulation. Presented working paper includes analysis of opportunity of applying of risk-based regulation in Russian situation.

Ивлева Галина Юрьевна Заместитель декана по научной работе факультета МИГСУ РАНХиГС, заведующая лабораторией сравнительного анализа систем государственного и муниципального управления факультета МИГСУ РАНХиГС

Мельников Роман Михайлович Профессор кафедры государственного регулирования экономики факультета МИГСУ РАНХиГС

Боровикова Елена Владимировна Профессор кафедры антикризисного управления социально-экономическими системами факультета МИГСУ РАНХиГС.

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2013 год.

Содержание.

Введение.....	4
Раздел 1. Сравнительный анализ зарубежных концептуальных подходов к формированию систем риск-ориентированного регулирования.....	5
Раздел 2. Исследование применения риск-ориентированного регулирования в различных функциональных сферах.....	23
Раздел 3. Разработка предложений по использованию зарубежного опыта риск-ориентированного регулирования российскими органами власти.....	49
Заключение.....	63
Список использованных источников.....	65

ВВЕДЕНИЕ

Разработка концептуальных основ и практическое внедрение риск-ориентированного регулирования в последнее десятилетие стали одним из наиболее приоритетных направлений совершенствования государственного управления в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Правительства все большего числа стран приходят к выводу, что им необходима более эффективная политика, основанная на прогнозе и оценке различных социально-экономических рисков. В отличие от многих стран ОЭСР, в России пока не разработано общее руководство по осуществлению риск-ориентированного регулирования, позволяющее идентифицировать риски и разрабатывать наиболее эффективные методы управления ими как на уровне системы государственного управления в целом, так и на уровне отдельного регулятора, отвечающего за ту или иную функциональную область (риски в области здравоохранения, охраны окружающей среды, функционирования финансовых институтов и т.п.).

Необходимость преодоления сформировавшегося разрыва между российской и лучшей мировой практикой риск-ориентированного регулирования определяет актуальность данной работы и практическую значимость ее результатов для совершенствования российской системы государственного управления.

Понятие риск-ориентированного регулирования в настоящее время носит достаточно размытый характер и объединяет большое количество разнообразных подходов к регулированию, основанных на систематической и упорядоченной оценке рисков. Ведущие зарубежные ученые в области разработки риск-ориентированного подхода к государственному регулированию: Дж.Блэк, Р.Болдуин, Б.Хаттер, Дж.Маджоун, Дж.Винер, Дж.Грэхэм, К.Коглианес и др., - ориентированы, в основном, на анализ методик оценки и регулирования конкретных рисков и не уделяют должного внимания теоретико-методологическим основаниям риск-ориентированного регулирования как такового, что определяет теоретическую значимость заявленной темы исследования.

Раздел 1. Сравнительный анализ зарубежных концептуальных подходов к формированию систем риск-ориентированного регулирования.

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 надзорные службы. Основные решения в области создания системы регулирования рисков финансового сектора были приняты в период Великой депрессии, т.е. в 1930-е гг. Законодательство в области охраны окружающей среды было принято в 1970-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 правительства во многих странах мира.

Государство реагирует на риски довольно разнообразными способами, которые, в частности, включают:

- финансирование научных исследований и распространение их результатов;
- строительство инфраструктурных объектов (например, дамб и плотин);
- проведение мониторинга внешней среды и распространение сигналов оповещения о различных угрозах природного характера;
- организацию страховой защиты в различных формах (создание систем пенсионного и медицинского страхования, страхование банковских депозитов и др.);
- введение регулирующих требований в различных формах (например, в форме обязательных стандартов и правил безопасности, процедур утверждения новых лекарств, наложения количественных ограничений на выброс окружающих веществ, задания минимально допустимого уровня достаточности банковского капитала);
- реализацию экстренных антикризисных мер (например, тушение лесных пожаров, спасение жертв катастроф, материальная помощь пострадавшим от стихийных бедствий);
- установление гражданской ответственности, обеспечивающей пострадавшим возмещение причиненного им ущерба.

Вместе с тем в последнее десятилетие правительства многих стран мира пришли к выводу, что им необходима более эффективная политика, позволяющая систематически оценивать различные риски и реагировать на них наиболее адекватным образом. Поэтому разработка концептуальных основ и практическое внедрение риск-ориентированного регулирования стали од-

ним из наиболее приоритетных направлений совершенствования государственного управления в странах ОЭСР¹.

Интерес к риск-ориентированному регулированию 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» акцент был сделан на необходимости снижения административного бремени регулирования, а также на повышении эффективности использования бюджетов регулирования, что отразилось на содержании разрабатываемых концептуальных подходов к формированию систем риск-ориентированного регулирования². При этом риск-ориентированное регулирование стало частью процесса движения от достаточного жесткого предписывающего регулирования, основанного на команде и контроле, к более гибкому регулированию, ориентированному на достижение конечных результатов, а не на максимизацию начисленных штрафных санкций в результате выявленных нарушений.

В рамках развития методологии риск-ориентированного регулирования также принимается попытка ввести большую объективность и прозрачность в процесс регулирования, чтобы сделать регулирование более легитимным, особенно для бизнеса. Это предполагает использование более формализованных подходов, научную трактовку риска и привлечение количественных методов анализа издержек и выгод.

В настоящее время понятие риск-ориентированного регулирования носит достаточно размытый характер и объединяет большое количество разнообразных подходов к регулированию, основанных на систематической и упорядоченной 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). Как было отмечено выше, такое риск-ориентированное регулирование уже достаточно длительное время (в течение примерно 100 лет) осуществляется законодателями и службами надзора, и оно определяет, должны или нет регулироваться конкретные виды деятельности, а также какие предупредительные меры и действия должны осуществлять регулируемые фирмы.

Во-вторых, риск-ориентированное регулирование означает использование систематических подходов к организации инспектирования и надзора, которые предназначены для управле-

¹ Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk. – Paris: OECD Publishing, 2010.

² Blair T. Speech on risk and the state. 26 May 2005.

ния регуляторным риском, т.е. риском того, что служба надзора не обеспечит достижение своих конечных целей. В этом смысле риск-ориентированное регулирование предусматривает разработку систем поддержки принятия решений и процедур для выбора приоритетов в рамках деятельности регулятора (под которым понимается служба надзора). Это позволяет распределять ресурсы регулятора, предназначенные для инспектирования и обеспечения исполнения установленных требований, 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.

Использование риск-ориентированных подходов к разработке системы регулирования и системы надзора за соответствием принятым требованиям представляет реальный интерес для правительств, которые пытаются повысить благосостояние граждан за счет создания лучшей системы защиты от разнообразных угроз и внедрения системы регулирования с меньшими административными издержками. Риск-ориентированные подходы при их эффективном использовании способны обеспечить снижение альтернативных издержек правительственных решений и административных издержек бизнеса.

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 установленных 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 нерацио-	Минимизация альтернативных издержек правительства, связанных с нерацио-	Минимизация административных издержек бизнеса, связанных с надзором за

	ональным выбором приоритетов	нальным выбором приоритетов	исполнением установленных 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 Президента США)	Низкая	Высокая
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 действующими лицами системы³. 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 США⁴, в том числе на базе обобщения опыта и результатов деятельности различных американских регуляторов.

³ Bounds G. Challenges to designing regulatory policy frameworks to manage risks // Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk. – Paris: OECD Publishing, 2010.

⁴ Updated principles for risk analysis. – Wash.: Executive office of the President, 2007.

Оценка рисков включает в себя идентификацию рисков, а также прогнозирование вероятности их реализации и масштаба негативных воздействий. При этом также определяется, кто подвержен риску и способен ли он управлять риском самостоятельно.

Управление рисками включает разработку и осуществление действий по реагированию на риски по результатам рассмотрения возможных вариантов и выбора наиболее предпочтительного. Основными возможностями здесь являются:

- принятие риска (принятие потерь, вытекающих из рискового события, и покрытие их за счет резервных фондов или помощи правительства);
- избегание риска (введение запрета на осуществление деятельности, которая порождает риск);
- передача риска (заключение контракта со специализированной организацией, например, в рамках обязательного страхования);
- снижение риска (осуществление регулирующих воздействий, которые снижают вероятность реализации и масштаб последствий рискового события – лицензирования, стандартизации, принятия технических регламентов и обеспечения их соблюдения). Осуществление регулирующих воздействий предполагает не только установление нормативных требований, но и формирование или уточнение полномочий служб надзора, которые будут контролировать их исполнение и применять санкции к нарушителям.

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.

Риск-ориентированное регулирование предполагает принятие различных рисков службами надзора и органами представительной власти, которые принимают законодательные акты и определяют общие условия деятельности регуляторов. Естественно, в работе регуляторов неизбежно будут возникать ошибки, для характеристики которых в литературе по риск-ориентированному регулированию широко используется терминология теории вероятностей и математической статистики. Ошибка первого рода состоит в неприменении регулирующего воздействия в том случае, когда в этом есть необходимость (примером может служить разрешение использования лекарства, применение которого чревато неожиданными опасными последствиями для потребителей). Ошибка второго рода состоит в применении регулирующего воздействия в том случае, когда необходимости в этом нет (например, она может состоять в запрете

те использования лекарства, которое характеризуется превышением терапевтических выгод над издержками).

Частота ошибок первого и второго рода во многом задается на законодательном уровне, а также существенно зависит от доминирующих политических установок. При разработке стратегических направлений риск-ориентированного регулирования необходимо определить, какие ошибки являются более приемлемыми, то есть должны ли регуляторы преимущественно подвергаться избыточному давлению производителей ради более гарантированной защиты интересов потребителей (то есть совершать преимущественно ошибки второго рода), или, напротив, благоприятствовать интересам производителей в ущерб надежности защиты интересов потребителей (то есть совершать преимущественно ошибки первого рода).

В случае совершения ошибок второго рода регулятор может быть подвергнут обвинениям в избыточном и чрезмерном регулировании, подавлении инновационной активности и создании неблагоприятного инвестиционного климата для бизнеса. Однако результатом ошибок первого рода могут являться серьезные аварии и даже масштабные кризисы. В частности, текущий глобальный финансово-экономический кризис показал, что ошибки первого рода, совершенные регуляторами наиболее развитых финансовых рынков, способны повлечь за собой исключительно серьезные последствия для всей мировой экономики.

Для минимизации рисков совершения ошибок регулятором может проводиться оценка стратегических альтернатив методом анализа издержек и выгод. Этот метод позволяет оценить издержки пассивного принятия риска для общества в целом, а также потенциальные чистые выгоды различных вариантов активных действий, позволяющих уменьшить масштаб воздействия или вероятность реализации неблагоприятного события.

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 образом⁵. При этом государство не должно вмешиваться и принимать ответственность за риски, которые лучше управляются коммерческими и некоммерческими организациями, индивидами, семьями и местными сообществами.

Важным и самостоятельным вопросом в связи с реализацией стратегии риск-ориентированного регулирования является ранжирование разнообразных рисков, проявляющихся в разных секторах и функциональных областях. На уровне правительства в целом необходим какой-то механизм межведомственной координации, позволяющий обеспечить рацио-

⁵ Risk responsibility and regulation. – UK Better regulation commission, 2006.

нальность распределения ограниченных бюджетных ресурсов между различными функциональными областями и вариантами использования ради достижения максимальных выгод для общества в целом. Такая же проблема встает перед мегарегуляторами, отвечающими сразу за несколько смежных функциональных областей.

В связи с этим в своей книге «Разрушение порочного круга: к более эффективному регулированию рисков» американский юрист С.Брейер выразил довольно радикальную точку зрения, что существующая система регулирования характеризуется «порочным кругом»⁶, отличительными особенностями которого являются:

- узость кругозора специализированных служб надзора;
- избыточность регулирования, которое приносит больше вреда, чем пользы;
- случайность выбора программ снижения рисков, который определяется в большей степени субъективными представлениями общественности, а не рациональными экспертными оценками;
- несогласованностью и несопоставимостью методов анализа и оценки рисков, используемых различными службами в различных предметных областях.

Преодоление этого «порочного круга», по мнению Брейера, требует внедрения деполитизированного и более рационального подхода к принятию регулирующих решений. В частности, Брейер предложил создать специальное ведомство, основными функциями которого должны стать разработка единой системы регулирования рисков и ранжирование рисков, реализующихся в различных функциональных областях. Это ведомство-мегарегулятор предлагается наделить полномочиями по определению пропорций распределения ресурсов между различными программами снижения рисков, реализуемых различными агентствами. При этом данное ведомство должно опираться на компетенции высококвалифицированных экспертов и быть изолированным от политического давления.

Предложение С.Брейера ориентировано на решение двух проблем – корректировки ошибочного восприятия некоторых рисков общественностью за счет привлечения глубокой научной экспертизы, а также обеспечения согласованности подходов к оценке и регулированию рисков, применяемых в рамках реализации различных программ и деятельности различных служб и агентств. Вместе с тем оно существенно ограничивает роль политиков в определении стратегических направлений социально-экономического развития страны (т.к. предполагает передачу полномочий и ответственности в области распределения бюджетных ресурсов от выборных лиц назначаемым техническим экспертам), что препятствует его реализации в странах с демократическими политическими системами.

⁶ Breyer S. Breaking the vicious circle: toward effective risk regulation. – Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1993.

Г.Бундс достаточно скептически относится к возможности использования в сфере государственного управления концептуальных подходов к организации риск-менеджмента, разработанных для частного сектора⁷. С его точки зрения, цели регулирующих органов и частного бизнеса очень различны, поскольку регулирующие органы в основном обеспокоены негативными внешними эффектами и системными рисками, а частный бизнес – рисками, влияющими на возможность достижения коммерческих целей конкретной организации. Отсюда возможность использования инструментария риск-менеджмента частного сектора в общественном секторе представляется ему достаточно ограниченной.

В то же время Европейской экономической комиссией ООН недавно был предложен концептуальный подход к разработке системы регулирования⁸, основанный на адаптации международных стандартов риск-менеджмента для частного сектора, прежде всего стандарта ISO 31000:2009⁹. Данный концептуальный подход может применяться при разработке нового законодательства, определяющего условия функционирования системы регулирования рисков в конкретной предметной области, а также совершенствовании существующего законодательства.

Согласно авторам этого подхода, система регулирования какого-то конкретного сектора представляет собой набор процессов, которые включают задание регулирующих требований и стандартов в области производства товаров и оказания услуг, принятие законов и технических регламентов, а также обеспечение контроля за соответствием продуктов установленным требованиям. Под регулятором в рамках данного концептуального подхода понимается орган власти (министерство, агентство или центральный банк), который разрабатывает и совершенствует законы и подзаконные акты в общественных интересах, а не служба надзора, которая осуществляет контроль за их исполнением.

Отдельные процессы регулирования, такие, как разработка технических регламентов, оценка соответствия утвержденным техническим регламентам и анализ существующего портфеля регулирующих требований, должны быть спроектированы таким образом, чтобы функционировать согласованно друг с другом. Адекватные, обоснованные и соразмерные рискам регулирующие воздействия не обеспечат достижение конечных целей системы регулирования (например, повышения безопасности граждан), если соответствие бизнеса установленным требованиям не оценивается вообще или оценивается неудовлетворительным образом. Качественные меры по оценке соответствия, в свою очередь, будут бесполезны для достижения конечных

⁷ Bounds G. Challenges to designing regulatory policy frameworks to manage risks // Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk. – Paris: OECD Publishing, 2010. – p.27.

⁸ Risk management in regulatory frameworks: towards a better management of risks. – N.Y., Geneva: United Nations Economic Commission for Europe, 2012. – 108 p.

⁹ Risk management – Principles and guidelines. ISO 31000:2009. – Geneva: 2009.

целей системы регулирования, если введенные требования являются неадекватными или несоответствующими рискам, снижение которых они должны обеспечивать.

Согласно подходу Европейской экономической комиссии ООН, все функции в области риск-менеджмента должны быть четко описаны в законодательстве, определяющем каждую конкретную систему регулирования. Они включают¹⁰:

- 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»¹¹.

При определении целей системы регулирования абсолютная безопасность никогда не рассматривается в качестве возможного ориентира. Сведение рисков к нулю не является желательным, поскольку требует очень высоких издержек или вообще недостижимо на практике. В литературе по риск-менеджменту в системах регулирования также отмечается, что сведение целевого риска к нулю может препятствовать инновационному развитию или отвлекать ограниченные ресурсы от управления другими значимыми рисками.

Регулятор должен определить ключевые активы (прежде всего нематериального характера, например, здоровье населения), которые имеют ценность и которые система регулирования должна защищать. Далее он систематическим образом осуществляет идентификацию рисков, способных нанести ущерб состоянию ключевых активов. После идентификации проводится анализ и оценка рисков, что позволяет проранжировать риски по степени их существенности и выделить критические для системы риски.

Как уже отмечалось выше, основными стратегиями управления рисками являются принятие риска, избегание риска, передача риска и снижение риска.

¹⁰ Recommendation on risk management in regulatory systems. – Geneva: UNECE, 2011.

¹¹ Obama B. Toward a 21st century regulatory system // Wall Street Journal, 18 January 2011.

В контексте системы регулирования принятие риска означает, что регулятор решает, что он не должен или не может принимать мер, направленных на снижение вероятности реализации и масштаба ожидаемого воздействия риска. Однако важно, чтобы в том случае, если риск принят, все испытывающие его влияния субъекты были проинформированы об этом должным образом и разработали бы адекватные планы действий на случай его реализации.

Глобальные тенденции препятствуют широкому использованию стратегии принятия риска. В отчете ОЭСР отмечается, что, в то время как мир в целом становится все более безопасным, обеспокоенность рисками общественности продолжает расти¹². 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 (агентами частного бизнеса, страховыми компаниями, семьями и отдельными гражданами).

Снижение риска в контексте системы регулирования означает разработку регулирующего или иного воздействия, направленного на снижение вероятности реализации и масштаба воздействия риска. Альтернативные воздействия включают такие возможности, как образовательные и информационные кампании, а также субсидии экономическим агентам частного сектора, внедряющим эффективные системы управления рисками.

Возможности по осуществлению регулирующего воздействия довольно разнообразны. Регулирующие требования могут быть выдвинуты в отношении различных элементов производственного процесса от подготовки к нему до получения конечных результатов. Предметом регулирования могут выступать входные ресурсы (материалы, топливо), используемые технологии, параметры производственных процессов (объем производства), непосредственные результаты производственной деятельности (готовая продукция, отходы, выбросы в окружающую среду), параметры внешней среды (уровни концентрации загрязняющих веществ).

Если регулирующее воздействие осуществляется на ранней стадии производственного процесса, то можно обеспечить более высокую степень защиты от риска. Однако при этом ре-

¹² Regulatory policy: towards a new agenda. – Paris: OECD Publishing, 2010.

гулятор будет получать меньше информации о фактических причинах реализации неблагоприятных событий и возможном ущербе. Задание требований к ранним стадиям производственного процесса и используемым входным ресурсам связано с высоким риском чрезмерно жесткого регулирования (т.е. совершения ошибок второго рода).

Если регулирующее воздействие осуществляется на более поздней стадии производственного процесса, то регулятор получает больше информации о фактическом ущербе и причинах его возникновения. Однако этот ущерб приходится компенсировать. Поэтому акцент на регулировании поздних стадий производственного процесса сопряжен с риском необоснованной задержки регулирующего воздействия (т.е. совершением ошибки первого рода).

Вне зависимости от избранной стратегии управления риском осуществление конкретных действий по управлению риском требует интеграции мер по управлению рисками с другими операциями, а также осуществления мониторинга соответствия установленным требованиям. Это предполагает:

- корректировку существующих процессов исходя из введенных регулирующих требований;
- формирование механизма координации действий органов власти и других субъектов системы регулирования;
- обеспечение адекватными бюджетами органов, ответственных за мониторинг соответствия установленным требованиям (оценку соответствия перед допуском на рынок и надзор за текущей деятельностью);
- применение штрафных санкций к тем операторам, которые не соответствуют установленным требованиям.

Для эффективного снижения рисков регулирование должно обеспечивать:

- спецификацию требований, соответствие которым должно обеспечиваться;
- организацию дорыночного контроля, который позволяет только тем организациям, которые соответствуют установленным требованиям, выходить на рынок со своими продуктами и услугами;
- организацию текущего рыночного контроля, который обеспечит удаление с рынка несоответствующих требованиям продуктов и услуг.

Многие кризисные явления происходят вследствие недостаточной проработанности какой-то из этих трех компонент.

Перед тем, как продукты и услуги выпускаются на рынок, система регулирования должна обеспечить, что они соответствуют установленным требованиям, с помощью процедур оценки соответствия (дорыночного контроля). В некоторых случаях (с учетом уровня рисков, связанных с продуктом) такие процедуры предусматривают выдачу сертификатов, позволяющих

начать реализацию продукции. В некоторых областях, например, связанных с деятельностью на финансовых рынках, оценка соответствия осуществляется в форме лицензирования.

Однако предварительная оценка соответствия не может гарантировать, что на рынке представлены только продукты и услуги, в полной мере соответствующие установленным требованиям. Поэтому необходим дополнительный надзор за деятельностью экономических агентов (например, в форме инспектирования) силами компетентных служб в рамках текущего рыночного контроля. Текущий рыночный надзор предназначен для выявления товаров, не соответствующих предъявляемым требованиям, и удаления их с рынка.

Поскольку некоторые риски неизбежны, а также существуют такие риски, которые осознанно принимаются системой регулирования, регуляторы также должны подготовить планы действий на случай чрезвычайных ситуаций, обусловленных реализацией рисков событий. В рамках системы регулирования должен присутствовать орган, ответственный за реализацию антикризисного управления и обладающий персоналом с соответствующими компетенциями, поддерживающей инфраструктурой для управления в условиях кризиса и доступом к финансированию на случай чрезвычайных ситуаций.

В координации с другими участниками системы регулирования регуляторы должны разработать общие планы действий в чрезвычайных ситуациях в порядке реакции на реализацию рисков, которые не обязательно были выявлены и учитываются системой регулирования, а также специфические планы действий на случай реализации рисков, которые были идентифицированы и управляются в рамках системы регулирования.

Последующий анализ завершает цикл риск-менеджмента в системе регулирования и осуществляется после внедрения соответствующих регламентов. Он включает осуществление регулярного внутреннего аудита и анализа процессов и методов, которые используются в системе регулирования, с целью их постепенного совершенствования.

В другой концептуальной модели риск-ориентированного регулирования, предложенной профессором Лондонской школы экономики и политических наук Дж.Блэк по результатам обобщения практики деятельности различных надзорных служб, основной акцент делается на обеспечении исполнения установленных требований и особенно на распределении ресурсов, выделяемых на контроль и инспектирование¹³. При этом проектирование альтернативных воздействий на стадии разработки нормативно-правовых актов в состав системы риск-ориентированного регулирования не включается.

В значительной мере как структура системы риск-ориентированного регулирования, представленная в работах Дж.Блэк, так и исследованная этим ученым практика работы различ-

¹³ Black J. Risk-based regulation: choices, practices and lessons being learnt // Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk. – Paris: OECD Publishing, 2010.

ных надзорных служб является результатом развития и внедрения рекомендаций, сформулированных в отчете Ф.Хэмптона «Снижение административных барьеров: эффективное инспектирование и обеспечение исполнения установленных требований»¹⁴. Данный отчет показал, что на момент проведения исследования применение риск-ориентированного регулирования в Великобритании являлось достаточно несистематическим, но подчеркнул важность внедрения риск-ориентированного подхода всеми службами государственного контроля и надзора Великобритании.

Наибольший интерес в контексте данного исследования представляет рекомендация 1 отчета Хэмптона, которая определяет, что деятельность регулятора (фактически – службы надзора, а не разработчика нормативной базы) должна быть основана на использовании системы оценки рисков, связанных с деятельностью поднадзорных организаций, которая должна:

- быть открытой для тщательной проверки;
- быть сбалансированной с точки зрения учета прошлых результатов деятельности и потенциальных будущих рисков;
- использовать все доступные данные хорошего качества;
- применяться единообразно и беспристрастно;
- иметь динамический характер;
- влиять на распределение ресурсов регулятора;
- предусматривать средства устрашения потенциальных нарушителей;
- предусматривать возможность случайного инспектирования даже организаций, характеризующихся минимальным риском¹⁵.

Результаты эмпирического анализа, проведенного Дж.Блэк, показали, что риск-ориентированные системы, используемые различными службами надзора (в том числе после учета рекомендаций отчета Хэмптона), существенно варьируют по степени сложности. Однако у них имеется общие базовая установка и пять ключевых элементов.

Базовая установка состоит в том, что основное внимание должно уделяться 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 будет контролировать. Эти цели часто определяются нормативными актами, регламентирующими деятельность службы надзора. В тех странах и функциональных областях, где законодательство

¹⁴ Hampton P. Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement. – L.: HM Treasury, 2005. – 140 p.

¹⁵ Hampton P. Ibid. – p.39.

менее директивно и более ориентировано на конечные результаты, служба надзора располагает большей свободой действий в отношении того, как обеспечить достижение этих конечных результатов.

Второй ключевой элемент системы предусматривает определение регулятором собственного аппетита (толерантности) к риску – того типа и уровня рисков, которые он готов допускать.

Третий ключевой элемент системы предусматривает выявление угроз или возможных неблагоприятных событий, а также вероятности их реализации и масштаба последствий.

Четвертый ключевой элемент системы предусматривает присвоение балльных оценок или рангов регулируемым фирмам с учетом рисков, характеризующих их деятельность.

Пятый ключевой элемент системы предусматривает согласование частоты и тщательности проведения инспекционных проверок и оценок риска, присвоенных поднадзорным фирмам. При этом фирмам, характеризующимся наибольшими рисками, уделяется наибольшее внимание со стороны регулятора.

Исследования показали, что использование службами надзора формализованных риск-ориентированных систем поддержки принятия решений обусловлено рядом причин.

Во-первых, надзорные службы обратили внимание на риск-ориентированные подходы, пытаясь улучшить способ, которым они осуществляют свои функции. Они приняли риск-ориентированные подходы, чтобы содействовать эффективному использованию ограниченных ресурсов и улучшить соответствие установленным требованиям тех фирм, которые подвергают наибольшим рискам потребителей или собственные цели регулятора. Риск-ориентированные подходы также применяются для улучшения согласованности оценок контролерами различных фирм, что позволяет службам надзора с широкой зоной ответственности сравнивать риски различных поднадзорных организаций в рамках единого согласованного подхода.

Во-вторых, риск-ориентированные системы внедряются по внутренним организационным причинам, т.к. они улучшают внутренний управленческий контроль над контролерами и инспекторами.

В-третьих, риск-ориентированные подходы применяются в ответ на изменения в рыночном и деловом окружении. Например, банковские регуляторы начали разрабатывать риск-ориентированные системы параллельно усиливавшемуся внутри банковской системы интересу к использованию риск-ориентированных оценок для своих собственных внутренних целей.

В-четвертых, существуют политические причины, связанные с изменениями в порядке реакции на неэффективность регулирования в прошлом (как избыточного, так и недостаточного). Это позволяет обеспечить повышение легитимности деятельности служб надзора.

Распространение риск-ориентированных систем, обеспечивающих деятельность надзорных служб, обычно следует схеме распространения многих инноваций. «Ранних приверженцев» риск-ориентированного регулирования, как правило, очень немного, но затем число надзорных служб, применяющих риск-ориентированную систему в своей деятельности, устойчиво возрастает. При этом «последующим приверженцам» прямо или косвенно помогают «ранние приверженцы». Этому способствует обмен информацией об особенностях организации надзора в различных национальных юрисдикциях на международных конференциях, а также двусторонний диалог между различными службами надзора.

Несмотря на активный обмен опытом и взаимное обучение, ни одна из риск-ориентированных систем не является идентичной системе другой службы надзора. Некоторые из различий в структуре и реализации отдельных операций обусловлены различиями в зонах ответственности служб надзора, а также статусом данной службы в рамках национальной системы органов исполнительной власти. Однако другие различия отражают стратегический выбор, который делают различные регуляторы.

Одна из проблем при внедрении риск-ориентированной системы надзора состоит в том, что часто служба надзора должна обеспечивать соблюдение выполнения правовых норм, которые не ориентированы на достижение конечных результатов системы регулирования в целом и не влияют на подверженность рискам организации, ее клиентов и окружающей среды. В этом случае при переходе к риск-ориентированному регулированию соответствующие нормы и правила должны отменяться, но полномочия службы надзора могут не позволять это сделать. Такой проблемы не возникает в рамках концептуальной модели риск-ориентированного регулирования Европейской экономической комиссии ООН, которая предполагает, что регулятор обладает правом законодательной инициативы и непосредственно отвечает за разработку нормативно-правовой базы системы регулирования.

Далее служба надзора должна определить свой собственный аппетит (толерантность) к риску, согласующийся с политикой правительства и действующим законодательством. При этом служба надзора должна определить, какие риски и какого уровня могут считаться допустимыми. После определения отслеживаемых рисков и их допустимых уровней служба надзора должна сформулировать индикаторы, которые позволят прогнозировать реализацию отдельных рисков. Риск реализуется, когда происходит неблагоприятное событие, которое служба надзора пыталась предотвратить, то есть, например, имеет место выброс вредных веществ в окружающую среду, несчастный случай на производстве, заражение пищи или банкротство банка.

Службы надзора используют различные подходы к оценке воздействия и вероятности реализации рисков. Воздействие обычно оценивается по влиянию на широко определенных бенефициаров регулирования - природную среду или потребителей.

Службы охраны окружающей среды обычно оценивают воздействие исходя из максимально возможного выброса вредных веществ для конкретного объекта. Регуляторы финансовых рынков оценивают воздействие исходя из размеров банка или фонда. Службы надзора за гигиеной пищевых продуктов используют при оценке воздействия численность потребителей или отдельных их групп (например, детей).

Некоторые службы с большой численностью поднадзорных фирм используют данные о масштабах потенциального негативного воздействия факторов риска для предварительного разбиения всех объектов регулирования на однородные группы, и затем проводят дальнейшую оценку риска (и прежде всего вероятности его реализации) дифференцированно для различных групп.

Службы охраны окружающей среды интерпретируют риски, связанные с техническими характеристиками объекта и особенностями его внешнего окружения, как угрозы, имеющие определенный масштаб, а деятельность менеджмента и степень соответствия стандартам – как факторы, определяющие вероятность реализации риска. Регуляторы финансовых рынков обычно рассматривают все анализируемые факторы как влияющие на вероятность реализации риска. При этом финансовые регуляторы уделяют особое внимание влиянию изменения условий внешней среды (т.е. макроэкономических факторов) на вероятность реализации рисков на уровне отдельных поднадзорных им финансовых организаций.

Балльные оценки риска конкретных фирм зависят от информации о масштабе и особенностях их деятельности, а также их способности самостоятельно управлять принимаемыми рисками. Эти оценки могут формироваться в рамках сложной системы с пятью или более категориями или группироваться в три широкие группы риска, соответствующие цветам светофора (красный соответствует наивысшим рискам, желтый – средним, зеленый – низким). Однако в любом случае крайне непросто разработать такую систему балльной оценки рисков, которая была бы достаточно комплексной для охвата различных рисков различных фирм, попадающих в зону ответственности службы надзора, и при этом была бы достаточно простой для использования в повседневной работе контролеров.

Риск-ориентированное регулирование предполагает рациональное распределение ограниченных ресурсов службы надзора с учетом результатов балльной оценки рисков. Главным образом это касается планирования инспекционных проверок. Если в системе регулирования процедура оценка рисков качественно реализована, то количество инспекций может быть сокращено при улучшении конечных результатов регулирования.

Инспекции, осуществляемые службами надзора, осуществляются для достижения различных целей – обеспечения соблюдения установленных нормативных требований, выявления нарушений и применения санкций, предотвращения крупных инцидентов, оказания консульта-

ционной поддержки бизнесу в области управления рисками и соблюдения стандартов, мониторинга уровня выполнения нормативных требований и обеспечения доверия к системе регулирования в целом. Значимыми результатами инспекционных проверок являются не только подготовленные по их результатам уведомления о выявленных нарушениях или начисленные в связи с этим штрафные санкции, но и консультационная поддержка подконтрольных организаций в сфере компетенции службы надзора.

Для многих служб надзора по результатам проведенной экспресс-оценки рисков большая часть подконтрольных им организаций попадает в категорию низкого риска. В соответствии с общей идеологией риск-ориентированного подхода такие организации должны инспектироваться крайне редко. Объем ресурсов, выделяемый на их мониторинг, должен быть существенно меньше по сравнению с объемом ресурсов, выделяемых на мониторинг фирм с высокими рисками.

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.

Хотя на уровне теоретических представлений концептуальные подходы к организации риск-ориентированного регулирования представляются достаточно разработанными, реальное их использование до недавнего времени оставалось весьма ограниченным. В частности, проведенный в 2007 г. опрос всех стран ОЭСР, на который ответили только 19 стран, показал, что лишь немногие страны-лидеры (прежде всего Великобритания, США, Австралия) сделали серьезные шаги по внедрению системной методологии риск-ориентированного регулирования в практику работы правительства и отдельных ведомств¹⁶. Модель риск-ориентированного регулирования, применяемая на практике странами-лидерами, включает следующие основные элементы:

– в государстве разрабатывается и принимается нормативная база по вопросам регулирования

¹⁶ Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk. – Paris: OECD Publishing, 2010. – p.33.

различных видов деятельности, подверженных рискам;

- функция управления риском закрепляется за уполномоченными органами власти;
- управление рисками осуществляется в рамках принятой методологии, определяющей классификацию рисков, принципы управления рисками, методы оценки рисков и разработки программ управления рисками, документирование и учет рискованных ситуаций, периодическую отчетность объектов и субъектов контроля, ведение специальных информационных баз;
- используются системы стандартизации, сертификации и лицензирования;
- проводится обсуждение результатов риск-ориентированного регулирования в ходе семинаров и конференций с участием представителей органов власти, ученых и других экспертов.

В других странах, в том числе и в России, полноценное внедрение методологии риск-ориентированного регулирования в практику государственного управления остается задачей на перспективу.

Раздел 2. Исследование применения риск-ориентированного регулирования в различных функциональных сферах.

Исследование зарубежного опыта риск-ориентированного технического регулирования.

Как правило, в западных странах не существует централизованного органа, призванного осуществлять техническое регулирование – каждое отраслевое ведомство осуществляет регулирование независимо от других. Также в большинстве случаев отсутствуют комплексные акты, посвященные техническому регулированию. Само по себе понятие «технический регламент» практически не используется в нормативных документах стран Европы и Северной Америки – в большинстве случаев его заменяет понятие «стандарт».

В США под стандартом понимается нормативный документ, содержащий в себе описание основных предписанных свойств того или иного продукта, требования к материалам изготовления и безопасности эксплуатации. Также стандарты могут издаваться для описания необходимых условий труда и безопасности производства.

Стандарты в США делятся на несколько групп в зависимости от того, кто был инициатором издания стандарта. Можно выделить три группы стандартов: государственные стандарты (government-unique standards); добровольные стандарты (voluntary consensus standards), которые, в свою очередь могут быть обязательными для применения на всей территории США (mandatory standards); а также отдельные требования для некоторых групп товаров, установленные в качестве обязательных (conformity assessment requirements)¹⁷.

Государственные стандарты США довольно немногочисленны. В основном это стандарты, призванные регулировать вопросы, от которых зависит национальная безопасность и здоровье граждан.

Самой большой группой стандартов в США являются добровольные стандарты. Такие стандарты разрабатываются по инициативе и при непосредственном участии производителей товаров и услуг, а также по инициативе правительств штатов или иных заинтересованных сторон. Добровольные стандарты составляют подавляющее большинство стандартов для лекарственных средств, продуктов питания, потребительских товаров, техники и электроники в США. Координирует процесс разработки стандартов Национальный институт стандартов (American National Standards Institute – ANSI), а непосредственной разработкой стандартов занимаются частные органы стандартизации (Standards Developing Organization – SDO), аккредитованные ANSI. Производитель, желающий начать разработку стандарта, должен подать заяв-

¹⁷ Зверев Г. О системе технического регулирования и стандартизации в США. URL: <http://prodmagazin.ru/2013/05/21/o-sisteme-tehnicheskogo-regulirovaniya-i-standartizatsii-v-ssha/>

ление в ANSI. Стандарт, прошедший проверку в ANSI, получает статус национального стандарта США.

Добровольные стандарты могут быть признаны обязательными для всех продуктов, производимых компаниями США, в случае успешного утверждения в ANSI. Если влияние на экономику от изменения статуса стандарта превышает 100 млн. долларов, принятие решение об утверждении стандарта в качестве обязательного требует прохождения процедуры оценки регулирующего воздействия. Также проверяется его соответствие требованиями международных стандартов.

В настоящее время полномочия по принятию обязательных стандартов предоставлены нескольким ведомствам: Комиссии по безопасности потребительских товаров (CPSC), Администрации по пищевым и лекарственным средствам (FDA), Администрации по охране техники безопасности и здоровья (OSHA)¹⁸. Государственные органы США не только ратифицируют предлагаемые им стандарты, но и принимают непосредственное участие в их разработке. Практически вся необходимая информация о существующих на сегодняшний момент стандартах, как добровольных, так и государственных, может быть найдена на сайте CPSC¹⁹.

Основные положения об оценке соответствия стандартам продукции, товаров и услуг и способы контроля соответствия (сертификация, тестирование, инспекция и регистрация) определены в документе «Национальные принципы оценки соответствия для Соединенных Штатов», разработанном ANSI²⁰. В проверке на соответствие стандартам задействованы специальные лаборатории. Все лаборатории, принимающие участие в проверке соответствия, должны иметь государственную аккредитацию. Значительное внимание уделяется отсутствию у лаборатории конфликта интересов – они должны быть независимы как от частного сектора, так и от государства (согласно формулировкам нормативно-правовых актов США они представляют собой третью сторону – «third party»). Кроме того, в процессе аккредитации проверяется уровень подготовки сотрудников лаборатории, наличие у лаборатории всех необходимых документов и оборудования²¹.

В случае обнаружения несоответствий стандартам нарушитель обязан выплатить значительный штраф, а также оплатить стоимость административных процедур. Штрафные санкции также применяются и к организациям, допустившим выход в обиход товаров и услуг, не отве-

¹⁸ Зверев Г. Там же.

¹⁹ URL: <http://www.cpsc.gov/en/Regulations-Laws--Standards/Voluntary-Standards/>

²⁰ National conformity assessment principles for the United States. URL: <http://publicaa.ansi.org/sites/apdl/Documents/News%20and%20Publications/Brochures/NCAP%20second%20edition.pdf>

²¹ Breitenberg M.A. The ABC's of the U.S. conformity assessment system. URL: <http://publicaa.ansi.org/sites/apdl/Documents/News%20and%20Publications/Brochures/NCAP%20second%20edition.pdf>

чающих требованиям стандартов. Результаты всех проверок документируются и выкладываются в режиме открытого доступа в сети Интернет на сайте соответствующего государственного ведомства. Ежегодные отчеты о выявленных нарушениях отправляются CPSC Конгрессу и Президенту США²².

Основная особенность американской системы технической стандартизации заключается в том, что она изначально построена на принципе государственно-частного партнерства, когда частные организации сами могут инициировать, разрабатывать и проверять соответствие стандартам качества. Административные барьеры при подобной системе минимальны, а затраты на проведение контрольно-надзорных мероприятий значительно снижаются. Вместе с тем повышается риск попадания на рынок товаров, не отвечающих требованиям качества, или распространения стандартов, заключающих в себе угрозу для жизни и здоровья граждан. Об этом свидетельствуют большое количество нарушений, выявляемых государственными комиссиями США в процессе мониторинга, а также громкие судебные процессы.

В отличие от Соединенных Штатов, где не существует системы централизованного нормативного регулирования стандартизации, Евросоюз стоит на пути унификации и централизации процесса управления стандартизацией. Хотя стандартизация в Европе является добровольной и независимой, надгосударственные комиссии берут на себя обязательства по утверждению стандартов на продукцию и услуги, от качества которых зависит жизнь и здоровье людей.

Стандарты Евросоюза регулируются специальными нормативно-правовыми актами - Директивами. Масштабная работа в этом направлении началась с 1985 года, когда было принято решение о переходе к так называемому «Новому подходу» к технической гармонизации и стандартам. Суть данного подхода заключается в унификации требований к продукции, производимой во всех странах Евросоюза, достигаемой за счет издания Директив²³. По своей сути Директивы имеют много общего с техническими регламентами Таможенного союза.

Директивами устанавливаются лишь общие обязательные требования для широких групп продуктов и услуг. Детализированные требования (вплоть до технических схем и расчетов) содержатся в тексте принятых в соответствии с директивами европейских стандартов.

Директивы и европейские стандарты разрабатываются при участии трех независимых наднациональных организаций: Европейского комитета по стандартизации (CEN), Европейского комитета электротехнической стандартизации (CENELEC) и Европейского института по стандартизации в области телекоммуникаций (ETSI). Важнейшими сферами технического регулирования для Евросоюза являются охрана окружающей среды, безопасность продовольствия

²² URL: <http://www.cpsc.gov/en/Media/Documents/About/Reports/Annual/2012-Annual-Report/>

²³ Решение Совета Европы от 7 мая 1985 «По новому подходу к технической гармонизации и стандартам (85/C 136/01). URL:

<http://rgtr.oxmedia.ru/files/RGTR/International%20Cooperation/EC/Prilozhenie%2020.pdf>

и лекарственных средств, а также направления, касающиеся безопасности жизнедеятельности людей.

Как и в США, европейские стандарты могут разрабатываться по инициативе крупных корпораций и правительств отдельных государств, а затем проходят процедуру проверки соответствия в CEN и CENELEC. Как правило, в основе европейских стандартов лежат лучшие из национальных стандартов стран Евросоюза, приведенные в соответствие с нормами международных договоров. Такие стандарты принято называть «гармонизированными»²⁴.

На самой нижней ступени иерархии находятся технические регламенты, однако их число относительно невелико. Как правило, они детализируют требования отдельных стандартов, но в большинстве случаев стандарты уже содержат всю необходимую информацию.

Европейские стандарты, будучи принятыми на наднациональном уровне, заменяют аналогичные национальные стандарты во всех странах Европейского Союза. На территории стран-членов могут действовать как национальные стандарты, так и стандарты Евросоюза. Приоритет отдается последним, а национальные стандарты могут быть использованы только в случае отсутствия аналогичных стандартов на международном и европейском уровне, а также в том случае, когда страна-член находится в состоянии переходного периода и не обладает техническими и финансовыми возможностями для перехода на стандарты Евросоюза. Проверка соответствия стандартам в Европе осуществляется сетью межгосударственных лабораторий, финансируемых Советом Европы.

Использование стандартов в Европе осуществляется на добровольной основе. Однако в случае, если предприятие использует стандарты, оно приобретает значительные конкурентные преимущества. Стандартизированная продукция освобождается от дополнительных проверок на безопасность и качество. Кроме того, товары, отвечающие европейским стандартам, получают возможность свободного обращения на рынках всех стран-членов Евросоюза. Поскольку в европейских стандартах предъявляются очень высокие требования к качеству и безопасности, производители, использующие стандарты, получают большее доверие покупателей и партнеров. Поэтому вопрос об использовании стандартов, как правило, решается положительно.

Таким образом, в Европейском союзе существует трехуровневая система технического регулирования – вверху иерархической пирамиды находятся Директивы, за ними следуют европейские стандарты, а в основании пирамиды находятся национальные стандарты. Межгосударственные стандарты позволяют сэкономить значительные финансовые ресурсы: предприятиям – за счет того, что произведенная по европейским стандартам продукция не требует дополнительных проверок и может беспрепятственно идти на экспорт; государствам – за счет то-

²⁴ Regulation (EU) No 1025/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012. URL: <http://rgtr.oxmedia.ru/files/RGTR/International%20%20Cooperation/EC/Prilozhenie%201.pdf>

го, что значительную часть работы по техническому регулированию осуществляют наднациональные организации, спонсируемые всеми государствами Евросоюза.

Несмотря на все перечисленные преимущества, нельзя говорить о том, что европейская модель стандартизации решает все возможные проблемы. Поскольку принятие межгосударственного стандарта требует достижения консенсуса между всеми заинтересованными сторонами, процесс принятия решений занимает гораздо больше времени, нежели принятие национального стандарта. Хотя переход всех стран Европейского союза на единые стандарты является, скорее, вопросом времени, говорить об отказе от национальных систем стандартизации пока преждевременно.

Исследование зарубежного опыта использования риск-ориентированного подхода к организации проверок соблюдения бизнесом обязательных правил безопасности.

Обеспечение соответствия регулирующим требованиям и демонстрация такого соответствия формируют значимые издержки бизнеса и влияют на его конкурентоспособность. В отчете Ф.Хэмптона, посвященного обоснованию рекомендаций по снижению административных барьеров²⁵, издержки регулирования подразделяются на две категории – издержки политики, непосредственно заложенные в цели регулирования и связанные с инвестициями в приобретение дополнительного оборудования и реорганизацию существующих процессов ради обеспечения более высокого уровня безопасности, и административные издержки, связанные с подготовкой отчетности для различных служб надзора и отвлечением рабочего времени на контакты с проверяющими в ходе инспектирования.

Хотя положение дел в различных странах и даже применительно к инспекционной деятельности различных служб надзора в отдельно взятой стране заметно различается, в большинстве случаев организация проверок соблюдения бизнесом обязательных правил безопасности характеризуется рядом серьезных недостатков. В большинстве стран по крайней мере отчасти проявляются следующие проблемы:

- многочисленные проверки приводят к значительным расходам государства и создают серьезное административное давление на бизнес;
- обязательные требования, которым должен соответствовать бизнес, недостаточно четко определены, а выводы контролеров во многих случаях носят произвольный и субъективный характер;
- деятельность различных служб надзора плохо скоординирована и характеризуется дублированием отдельных направлений проведения проверок;

²⁵ Hampton P. Op. cit.

- многие организации подвергаются частым проверкам, хотя уровень риска причинения вреда гражданам и окружающей среде в ходе их хозяйственной деятельности является низким или умеренным;
- проверяющие в большинстве случаев концентрируются на выявлении формальных нарушений нормативных требований, а не на содействии снижению рисков, связанных с деятельностью проверяемых организаций;
- конечные результаты деятельности служб надзора не обеспечивают снижения частоты и масштаба реализации угроз, адекватного расходов на их содержание.

Поэтому многие страны предприняли серьезную попытку реформировать систему проверок бизнеса. Особую значимость с точки зрения возможности изучения опыта внедрения риск-ориентированных подходов к инспекционной деятельности представляют реформы, реализуемые в Великобритании с 2005 г. и в Нидерландах с 2006 г.²⁶

Эти реформы были направлены на то, чтобы сделать государственный контроль и надзор более риск-ориентированным и направить усилия проверяющих на обеспечение достижения конечных результатов регулирования, связанных со снижением негативных воздействий различных рисков на жизнь и здоровье граждан и окружающую среду. При этом в ходе реализации этих реформ потребовалось осуществить изменения по следующим основным направлениям:

- разработать подходы и методы распределения ресурсов, доступных для реализации функций государственного и муниципального контроля (надзора), с учетом степени риска, связанного с деятельностью отдельных объектов контроля, перейти от сплошных и случайных схем планирования проверок бизнеса к риск-ориентированным, когда наибольшее внимание уделяется объектам наивысшей категории риска;
- обеспечить понятность для бизнеса основных требований к безопасности процессов и продуктов, разработать карты проверок, позволяющие сделать требования проверяющих более прозрачными для бизнеса, а выводы различных проверяющих – более согласованными друг с другом;
- исключить дублирование и пересечение сфер ответственности различных служб контроля, оптимизировать систему и структуру различных служб контроля, включая координацию деятельности служб федерального, регионального и муниципального контроля.

В основе риск-ориентированного планирования проверок соблюдения нормативных требований к безопасности лежит понимание того, что на практике (при разумном объеме ресурсов, выделяемых на содержание службы надзора) невозможно проверить все объекты контроля. Отсюда все службы надзора неизбежно должны действовать выборочно. Вопрос лишь в том,

²⁶ Blank F. Inspection reforms: why, how, and with what results. – Paris: OECD Publishing, 2012. – p.2.

осуществляется ли выбор объектов проведения проверок случайным образом или исходя из какой-то целевой ориентации, а также в том, как формируется эта целевая ориентация.

Технократический подход предусматривает трактовку риска как комбинации вероятности и масштаба возможных последствий неблагоприятного исхода. Тогда риск определяется как то, что может нанести вред жизни, здоровью и окружающей среде, и уровень риска пропорционален тому, насколько вероятно причинение вреда, насколько серьезным он может быть и как много людей его испытают (или каков будет масштаб негативных экологических последствий).

Отсюда проверки должны быть сфокусированы на объектах, где вероятность причинения ущерба и масштаб этого ущерба являются наибольшими, что означает не только более высокую частоту проверок, но также более тщательные проверки, когда удлиняется срок проведения проверки и привлекается наиболее квалифицированный персонал. При этом акцент на рисках, а не на правилах должен выдерживаться не только на стадии планирования, но и в процессе фактического проведения проверки.

Внедрение такого риск-ориентированного подхода к инспектированию требует получения ответов на следующие практические вопросы:

- На каких параметрах должна базироваться классификация риска отдельных объектов контроля?
- Как измерять эти параметры и получать их конкретные значения для отдельных объектов контроля?
- Как формировать интегральные оценки риска объектов контроля и распределять объекты контроля по различным категориям риска?

Обычно наиболее существенные параметры риска для данной сферы государственного контроля (например, безопасности пищевых продуктов или безопасности зданий) определяются группой экспертов-практиков исходя из существующего состояния научных знаний, имеющегося международного опыта и специфических особенностей конкретной страны. Например, в сфере безопасности пищевых продуктов ключевые параметры классификации объектов по уровню рисков могут включать тип обрабатываемых продуктов, тип используемых процессов, объемы операций, специфику обслуживаемого населения, результаты предыдущих проверок.

Эксперты, разрабатывающие конкретный инструментарий применения рейтинга, должны также определить весовые коэффициенты для различных параметров риска и пороговые значения для распределения объектов по категориям риска исходя из полученных интегральных рейтинговых оценок. Обычно пороговые значения определяются с таким расчетом, чтобы больше всего объектов попало в категорию низкого риска, меньше – в категорию среднего риска и еще меньше – в категорию высокого риска.

Некоторые службы надзора уже добились серьезных успехов при использовании риск-ориентированного подхода. Например, служба охраны здоровья и личной безопасности Великобритании фокусирует свои проверки исключительно на предприятиях с наивысшим риском причинения вреда, в особенности грубо нарушавших правила безопасности и причинивших вред в прошлом. При существенном сокращении общего количества проверок количество летальных исходов и телесных повреждений на производстве в целом по Великобритании уменьшилось, что свидетельствует о реальном успехе при реализации стратегий инспектирования, ориентированных на большее фокусирование на объектах с наивысшим риском. Таким образом, переход к риск-ориентированному инспектированию при снижении общего количества проверок может привести не к худшему обеспечению исполнения обязательных требований, а к одновременному улучшению конечных результатов регулирования при сокращении затрат на содержание службы надзора.

В отчете Хэмптона используется понятие «заработанной автономии», которое означает, что организации, продемонстрировавшие высокую степень соответствия установленным требованиям, в дальнейшем реже инспектируются, и с них запрашивается менее детальная отчетность. При этом ресурсы службы надзора, высвобожденные благодаря сокращению инспекционной активности, должны быть направлены на оказание более широкой консультационной поддержки бизнесу. По мнению Хэмптона, это будет способствовать снижению административных барьеров за счет сокращения времени, необходимого для изучения обязательных правил безопасности и требований по предоставлению отчетных данных. Кроме того, усиление консультационной поддержки может способствовать повышению вероятности соблюдения установленных требований и позитивно повлиять на достижение конечных целей регулирования.

Однако риск-ориентированный подход создает для фирм с низкими характеристиками потенциального воздействия и вероятности реализации рисков серьезный стимул к оппортунистическому поведению, ведущему к их превращению в «забытых нарушителей», т.е. фирмы, которые нарушают установленные требования, но на которые система надзора не обращает должного внимания. Отказ от инспектирования порождает не только риск намеренного нарушения установленных требований, но и элементарного отсутствия у менеджмента малых и средних фирм, характеризующихся низкими уровнями риска, знаний о том, какие требования они должны соблюдать. Если инспекции прекращаются или серьезно ограничиваются, то важный источник информации об установленных требованиях перекрывается. В порядке компенсации этой функции инспекций службы надзора могут использовать информационные кампании, разъясняющие представителям малых и средних фирм установленные в их отношении регулирующие требования.

Случайные инспекции также являются популярной стратегией, поскольку они могут выступать эффективным способом выявления несоответствия установленным требованиям, а при их дополнении широким освещением обнаруженных случаев нарушений и предъявленных в связи с этим санкций могут служить эффективным средством профилактики нарушений.

Отчет Хэмптона рекомендует сохранять возможность случайного инспектирования и в отношении бизнесов с низкими балльными оценками рисков. Это обосновывается как необходимостью проверки достоверности балльных оценок риска, так и важностью сигнала о том, что любой бизнес всегда может быть проинспектирован, для профилактики оппортунистического поведения.

Важной проблемой, отмеченной в отчете Хэмптона, является несоответствие штрафов за нарушение регулирующих требований полученных благодаря этому коммерческим выгодам. Хэмптон приводит различные примеры, из которых следует, что довольно часто бизнесу выгоднее уплачивать штрафы (которые являются неадекватно низкими), чем выполнять установленные требования. В связи с этим уровень штрафов должен быть повышен, чтобы сделать нарушения установленных требований с учетом вероятности их выявления коммерчески неэффективными.

Кроме штрафов, действенной мерой, содействующей соблюдению установленных требований, являются репутационные санкции. Например, политика некоторых служб защиты окружающей среды предусматривает раскрытие информации о нарушителях природоохранного законодательства, что может оказывать существенное влияние на рыночные позиции этих нарушителей.

Большую роль в ходе реализации риск-ориентированных реформ инспекционной деятельности играет разработка карт проверок. Карта проверки – это документ, разрабатываемый службой надзора для использования при проведении проверки определенной категории предприятий. Карты проверки включают все вопросы, которые должен рассмотреть проверяющий, чтобы определить степень соответствия обязательным требованиям в зоне ответственности соответствующей службы надзора.

Карты проверок должны разрабатываться отдельно для каждой функциональной области. Например, при проверке соблюдения правил противопожарной безопасности необходимо располагать различными картами проверок для школ и гостиниц, бензоколонок и химических заводов. Наиболее предпочтительна первоочередная разработка карт проверок для наиболее многочисленных объектов и объектов наивысшей категории риска.

С точки зрения идеологии риск-ориентированного подхода отправной точкой при разработке карты проверки должны выступать риски, характеризующие деятельность предприятий различных типов, а не правила, закрепленные в нормативных документах. Это позволяет сде-

лать карту проверки более компактной и сфокусированной на наиболее существенных требованиях. Если действующие требования, закрепленные в различных нормативных документах, являются устаревшими и избыточными, введение риск-ориентированных карт проверок позволяет акцентировать внимание инспекторов на наиболее существенных правилах безопасности, не дожидаясь внесения изменений в акты более высокого уровня по отношению к приказам службы надзора.

Исследование зарубежного опыта регулирования рисков в области охраны окружающей среды.

Более интенсивное производство и прирост населения в итоге приводят к существенно-му увеличению антропогенного воздействия на биосферу. В настоящее время негативные глобальные изменения окружающей среды продолжают нарастать, несмотря на существенные финансовые затраты на природоохранные мероприятия. Тем не менее в зарубежных странах накоплен обширный опыт, связанный с деятельностью по охране окружающей среды и стимулированию рационального природопользования.

В США, Японии и странах Западной Европы в начале 1970-х гг. был осуществлен переход к модели охраны окружающей среды, которая базировалась на принципе «коллективной ответственности» за загрязнения. В основе принципа коллективной ответственности лежала идея о том, что производство преследует цели удовлетворения потребностей всех потребителей, отсюда и экологические издержки должны нести все потребители. Согласно данной концепции эффективное недопущение ущерба может быть обеспечено, если созданы условия для распределения экологических расходов среди всех членов общества. Данный механизм регулирования подразумевает внедрение специальных экологических налогов как для юридических, так и для физических лиц и образование экологических фондов для того, чтобы аккумулировать и оптимально расходовать средства, собираемые для охраны окружающей среды.

Позднее, в начале 1980-х гг., перед развитыми странами встала задача задействования потенциала рыночного механизма для решения вопросов, связанных с охраной окружающей среды. Новый подход был основан на сделках по купле-продаже «прав» на загрязнение, когда в регионе устанавливается общая допустимая норма выброса того или иного загрязняющего вещества.

В соответствии со ст. 130 Единого европейского акта, принятого Комитетом европейских сообществ, природоохранная политика стран ЕЭС основывается на трех основных принципах: предупреждение загрязнения, «загрязнитель платит» и учет природоохранных требова-

ний при осуществлении различных направлений деятельности ЕЭС²⁷.

Принцип предупреждения загрязнения реализуется на базе концепции устойчивого развития как широко применяемой теории общественного прогресса и внедрения на предприятиях экологического менеджмента. Основные положения концепции устойчивого развития ориентированы на обеспечение стабильного долговременного экономического роста, на развитие, не приводящее к деградации окружающей среды как ресурса будущих поколений.

Экологический менеджмент в странах, проводящих ответственную экологическую политику, является стандартизированной системой управления охраной окружающей среды на уровне предприятий. Он включает функции планирования, контроля и постоянного совершенствования системы управления в соответствии с меняющимися условиями внешней среды и внутренними возможностями предприятия.

Принцип «загрязнитель платит» является следствием реализации теоремы Р. Коуза в его транзакционной экономике (экономике сделок), в которой утверждается, что в условиях отсутствия непроизводственных затрат вопросы внешних эффектов эффективно разрешаются с помощью частных соглашений независимо от первоначальной принадлежности прав собственности, и эти решения носят компромиссный характер. В данном принципе реализуются право собственности на природный ресурс «жертвы загрязнения» и компенсация причиненного ущерба природному ресурсу со стороны загрязнителя. В 1982 г. принцип «загрязнитель платит» получил одобрение во всем мире благодаря ОЭСР.

С целью определения характера взаимосвязей между восприятием населением рисков в природоохранной сфере и применимостью ситуативных управленческих рычагов в зарубежной практике используют методику осуществления выбора стратегии деятельности Бостонской консалтинговой группы, которая позволяет разработать модель ситуационной матрицы восприятия риска и эффективного применения управленческих рычагов. В рамках данной модели с учетом степени обратимости и эмоциональной остроты восприятия выделяют следующие виды рисков в природоохранной сфере: «дойные коровы», «звезды», «старые клячи» и «темные лошадки». «Дойные коровы» – это риски, связанные с санитарным состоянием района проживания и экологической безопасностью детских учреждений. Наиболее эффективными управленческими рычагами для них становятся государственная поддержка, административная регламентации и самоорганизация общественных процессов, которой отводится одна из ключевых ролей. Более существенными являются риски – «звезды», подразумевающие, прежде всего, экологическую безопасность продуктов питания, питьевой воды, загрязнение воздуха, почвы и водоемов, воз-

²⁷ Коркодел В.А. Российский и зарубежный опыт экономического регулирования негативного воздействия на окружающую природу // Вестник Тюменского государственного университета. 2010. №3. С. 181.

никновение инфекционных заболеваний, загрязнение водных ресурсов. Риски «старые клячи», к которым относятся такие, как состояние животного мира, горных лесов и лесного хозяйства, электромагнитные излучения и загрязнение зон отдыха, подразумевают административную регламентацию. К рискам «темные лошадки» относятся такие, как чрезвычайные ситуации природного характера и затопление земель, радиационное облучение. Наиболее перспективной в данном случае становится поддержка исследований сущности, причинно-следственных связей и управленческих мер минимизации таких рисков.

Сегодня за счет усиливающихся интеграционных процессов в мире, взаимобмена имеющейся информацией, увеличения роли международных организаций, в частности, Всемирной организации здравоохранения, играющей активную роль в разработке рекомендаций по обоснованию безопасных уровней воздействия и степени риска при их превышении, происходит значительное сближение экологических нормативов в разных странах²⁸. Тем не менее в каждой стране способы регулирования могут отличаться друг от друга, так же как и законодательство, формат стандартов или нормативов и их величин.

Наличие в законодательстве жестких норм ответственности за причиненный ущерб в сфере природопользования стимулировало разработку методики экономической оценки экологического ущерба²⁹. При этом объем платежей за экологические нарушения приобретает четко выраженный компенсационный характер и достаточно жестко привязывается к уровню экономической оценки нанесенного или возможного ущерба окружающей среде.

До начала 70-х гг. XX века проводилась политика «абсолютной безопасности», ориентированная на обеспечение защиты окружающей среды и человека путем сведения эколого-экономического риска техногенного воздействия к нулю. Это достигалось с помощью применения абсолютно безопасных технологий и инженерных разработок по предотвращению техногенного воздействия. Но в последующем политика обеспечения «нулевого риска» была дискредитирована в связи с тем, что стремление к максимизации надежности промышленных объектов в итоге приводит к чрезмерному удорожанию технических систем безопасности и как следствие к материальным потерям, при этом уровень техногенного риска снижается незначительно.

Принцип ALARA³⁰ (настолько низко, насколько это достижимо в пределах разумного), который был предложен американскими учеными, фактически означал для международной практики переход от инженерной защиты окружающей среды, основанной на политике «нуле-

²⁸ Авалиани С.Л., Мишина А.Л. К вопросу о гармонизации подходов к управлению качеством атмосферного воздуха // Здоровье населения и среда обитания. 2011. №3. URL: <http://www.shaneco.ru/Files/file/harmonization.pdf>.

²⁹ Коркодел В.А. Указ. соч. С. 181

³⁰ As Low As Reasonable Achievable

вого риска», к защите на основе политики «приемлемого риска»³¹. Политика «приемлемого риска» предполагает учет соотношения ожидаемых издержек и выгод при различных уровнях защиты от реализации экологических рисков и прагматичный выбор наиболее рационального варианта.

В США, Нидерландах и других развитых странах концепция природоохранной деятельности увязывает прирост расходов на охрану окружающей среды с ожидаемой величиной снижения потерь, определяемых по отношению к уровню риска, вызванного постоянным присутствием загрязнителя в окружающей среде и соответствующим ему экономическим ущербом. Основным показателем потерь становится здоровье человека, и в данном случае учитывается наличие или отсутствие заболеваний, вызванных экологическими факторами.

Для предприятий риски, связанные с охраной окружающей среды, подразумевают возникновение прямых последствий (платежи и штрафы за загрязнение окружающей среды, квоты на выбросы парниковых газов в ряде стран) и косвенных последствий (рост цен на энергию и сопутствующие издержки в связи с подготовкой отчетности). В ряде стран также существуют или вводятся требования относительно верификации выбросов, что будет сопряжено с дополнительными затратами.

Нарастающие экологические проблемы, определяющие необходимость более жесткого регулирования рисков в области охраны окружающей среды, в развитых странах находят свое отражение в законодательных актах, подкрепленных экономическими мерами, такими как налоговое регулирование, которое направлено на стимулирование предприятий к осуществлению продуктивной природоохранной политики. Экологические акцизные налоги, действующие в США, могут быть разделены на три группы: 1) налоги на потребителя природного ресурса, цель введения – финансовое обеспечение проектов, связанных с охраной окружающей среды; 2) налоги страхового характера, цель введения – формирование резервного фонда; 3) налоги, которые вводятся с целью компенсации ущерба, который наносится окружающей природной среде и связан, прежде всего, с постоянными сбросами и выбросами загрязняющих веществ³².

В развитых странах система налогообложения, связанная с экологией, является дифференцированной, т.е. в рамках данных систем в одно и то же время действуют основной и дополнительный налог. Например, в Норвегии налог на нефть состоит из двух частей: общей ставки и дополнительного платежа, величина которого зависит от концентрации серы в нефти (77,3 евро/тыс.л – базовая ставка, а дополнительная при содержании серы до 0,25% составляет 1,95 евро/тыс.л.). Увеличение дополнительного платежа происходит пропорционально увели-

³¹ Кульчицкий А.Р., Гоц А.Н. Управление техногенными рисками в области охраны окружающей среды // Фундаментальные исследования. 2012. №11-4. С. 933.

³² Коркодел В.А. Указ. соч. С. 183.

чению содержания серы. Налоговые скидки в Германии и Норвегии предоставляются в соответствии с техническими параметрами транспортного средства, годом выпуска, чистотой и другими параметрами. Таким образом, в развитых странах огромное влияние на экологизацию промышленной деятельности налогоплательщиков оказывает взаимосвязь дифференциации платежей за загрязнение окружающей среды, экологических акцизов и степени негативного воздействия на состояние экологических систем и здоровье человека.

При осуществлении надзорной деятельности службами охраны окружающей среды широко используются принципы риск-ориентированного подхода, обоснованные в отчете Ф.Хэмптона и работах Дж.Блэк. Например, Служба охраны окружающей среды Англии и Уэльса, осуществляющая мониторинг выбросов в воздух и водное пространство и процессов утилизации отходов, в своей практике использует специальную модель, учитывающую тип поведения предпринимателей в отношении соблюдения установленных требований. По типам фирмы классифицируют следующим образом: топ-фирмы, отличающиеся наилучшей дисциплиной соблюдения установленных требований; в основном соблюдающие законодательство; в основном не соблюдающие законодательство; преступники.

Методология оценки рисков предусматривает пять характеристик потенциальных воздействий на окружающую среду: сложность объекта; местоположение объекта (анализ близости расположения загрязнителя к жилым комплексам, зонам дикой природы, сельским районам); система менеджмента организации (анализ функций планирования, аудита, обучения, эксплуатации); рейтинговая оценка уровня исполнения установленных требований и нормативов. Чем выше потенциальный риск, тем выше необходимость проведения контрольных мероприятий и, в целом, регулирующего воздействия со стороны службы.

После перехода к риск-ориентированной модели организации контроля Служба охраны окружающей среды Англии и Уэльса снизила количество проверок объектов с низким уровнем риска на 70%. В результате удалось высвободить ресурсы для более глубокого аудита объектов с высоким риском и судебного преследования крупных нарушителей законодательства об охране окружающей среды. При этом индикаторы, измеряющие уровень загрязнения окружающей среды, улучшились, что свидетельствует о достижении конечных целей регулирования³³.

В настоящее время границы ответственности за экологический вред в большинстве европейских стран расширяются: множество и разнообразие требований о возмещении ущерба влекут за собой увеличение числа ответственных сторон. В качестве способов обеспечения исполнения обязательств по покрытию нанесенного экологического ущерба используются эколо-

³³ Blank F. Op. cit – p.32.

гическое страхование, залоговое обеспечение, депозит, внесенный заранее на специальный экологический счет.

Однако обязательное экологическое страхование в полной мере не внедрено ни в одном из государств, есть лишь отдельные случаи, предусмотренные зарубежным законодательством, когда требуется в обязательном порядке заключить договор экологического страхования. Чаще всего это касается предприятий, деятельность которых обладает повышенной опасностью для окружающей среды. Однако расширение практики привлечения к гражданской ответственности лиц, ответственных за экологический ущерб, последствия которого проявились через достаточно большой промежуток времени, расширяет круг потенциальных страхователей и способствует увеличению числа заключаемых договоров экологического страхования.

Исследование зарубежного опыта регулирования рисков в финансовом секторе экономики.

Регулирование деятельности финансовых институтов, основанное на риск-ориентированном подходе, во многих зарубежных странах имеет схожие характеристики. В рамках риск-ориентированного подхода орган надзора пытается действовать опережающим образом, стремясь выявить проблемы, которые могут возникнуть в будущем, и предпринять необходимые профилактические меры, а не реагировать на нарушение установленных правил или жалобы клиентов и вкладчиков финансовых институтов, обязательства перед которыми не были выполнены. Поэтому риск-ориентированный надзор не сводится к проверке соблюдения поднадзорными организациями установленных норм и правил, а направлен на изучение того, обеспечивает ли способ, которым это осуществляется, выполнение этими организациями своих обязательств в будущем (особенно при реализации неблагоприятных обстоятельств).

В рамках риск-ориентированного подхода орган надзора пытается определить, какие финансовые институты находятся в удовлетворительном состоянии и не требуют в связи с этим большого внимания, а какие подвержены серьезным рискам и требуют оперативного и существенного вмешательства со стороны регулятора. Кроме того, риск-ориентированный подход предполагает не только осуществление контроля, но и оказание методической поддержки поднадзорным организациям, направленной на повышение качества управления рисками.

Основные причины перехода к риск-ориентированному надзору за деятельностью финансовых институтов включают:

- Стремление увеличить эффективность использования ограниченных ресурсов регулятора за счет их концентрации на тех финансовых институтах, которые представляют собой наибольшую угрозу достижению целей регулятора по обеспечению бесперебойного функционирования финансового сектора, и повысить вероятность того, что реакция на наиболее существенные

проблемы будет своевременной, а возникающие проблемы будут решаться оперативно и результативно;

- Стимулирование повышения качества управления финансовыми институтами и в особенности управления принимаемыми ими рисками, что позволяет добиться снижения масштабов и частоты вмешательства в деятельность поднадзорных организаций со стороны органа надзора;
- Внедрение универсального подхода к организации надзора за различными типами финансовых посредников на стадии формирования интегрированного финансового мегарегулятора, что имело место при образовании финансовых мегарегуляторов APRA в Австралии и BaFin в Германии (и открывает благоприятную возможность для перехода к риск-ориентированному надзору за финансовыми институтами различных типов в связи с образованием финансового мегарегулятора в нашей стране на базе Банка России);
- Адаптация к изменяющейся природе финансовых рисков, поскольку они становятся все более сложными по мере развития современных финансовых рынков.

Основные инструменты регулирования в рамках риск-ориентированного подхода включают нормативные акты, разрабатываемые и утверждаемые регулятором и регламентирующие различные аспекты деятельности финансовых институтов, в том числе организацию управления рисками, риск-ориентированное правило достаточности капитала и другие экономические нормативы, а также скоринговую модель оценки рисков, которая определяет формирование позиции регулятора в отношении каждого поднадзорного финансового института и характер его регулирующих воздействий.

Скоринговые модели позволяют охарактеризовать, оценить и взвесить различные риски, которые могут воспрепятствовать выполнению обязательств финансового института перед своими клиентами и вкладчиками, а также различные способы снижения и контроля этих рисков. Они обобщают различные качественные и количественные индикаторы риска, выявляют наиболее проблемные области деятельности финансового института, которые требуют особого внимания органа надзора, а также позволяют выработать позицию регулятора в отношении дальнейшего вмешательства в деятельность финансового института.

В качестве примера рассмотрим риск-ориентированную модель Австралийской службы пруденциального надзора (APRA), которая завоевала широкое международное признание и была адаптирована в модифицированном виде в ряде других стран³⁴. Примечательно, что как интегрированный мегарегулятор APRA использует универсальную модель для скоринговой оценки рисков финансовых институтов различных типов (коммерческих банков, страховых компаний, инвестиционных и пенсионных фондов).

³⁴ Annual Report of Australian Prudential Regulation Authority. 2012. URL: <http://www.apra.gov.au/AboutAPRA/Publications/Documents/APRA-AR-2012.pdf>.

Скоринговая модель APRA получила название рейтинговой системы оценки вероятности и воздействия (probability and impact rating system, PAIRS). Результаты оценки рисков по этой методике затем используются для обоснования позиции и дальнейших действий APRA в рамках надзорной системы контроля и реагирования (supervisory oversight and response system, SOARS).

В результате применения методики PAIRS сотрудники APRA приходят к аргументированным суждениям об уровне подверженности различным рискам оцениваемого финансового института, а также устанавливают, насколько хорошо эти риски контролируются и управляются. В основе методики PAIRS лежат следующие определения:

Чистый риск = валовый риск – механизмы контроля и управления риском;

Общий риск = чистый риск – покрытие капиталом.

При проведении оценки сотрудник APRA определяет существенность отдельных рисков и эффективность способов их уменьшения, а также степень, с которой каждый фактор воздействует на интегральный риск финансового института (при оценке валовых рисков) или способствует его снижению (при оценке отдельных механизмов управления и контроля рисков). В методике PAIRS оцениваются следующие валовые риски (стандартные для всех типов финансовых посредников):

- Риск дефолта контрагента – риск потерь от неспособности контрагентов выполнить свои обязательства;
- Балансовые и рыночные риски – риски потерь вследствие неблагоприятных изменений процентных ставок и цен финансовых активов;
- Страховые риски – связаны с невозможностью передачи каких-то рисков по договору страхования или перестрахования или неисполнением обязательств контрагента по договору страхования или перестрахования;
- Операционные риски – риски потерь, обусловленные несовершенством организации внутренних процессов, а также процессов, переданных на аутсорсинг;
- Риски ликвидности – риски неспособности выполнить обязательства при наступлении сроков их исполнения без избыточных затрат;
- Правовые и регуляторные риски – риски неблагоприятных последствий, обусловленных неспособностью точно исполнять требования всех действующих нормативных актов;
- Стратегические риски – риски, связанные с изменением конкурентного окружения, слияниями и поглощениями, появлением новых продуктов и услуг;
- Риск связанной стороны – возможность прямых финансовых или косвенных репутационных потерь вследствие банкротства или мошенничества стратегического партнера.

Способы контроля и снижения валовых рисков классифицируются в системе PAIRS следующим образом:

- Профессионализм членов совета директоров и собственников – их личная ответственность, понимание своих обязанностей, опыт и компетентность;
- Профессионализм высшего управленческого персонала – их опыт и компетентность, моральные качества, отсутствие существенного конфликта интересов;
- Эффективность управления операциями – качество систем управления внутренними человеческими ресурсами и процессами, вынесенными на аутсорсинг;
- Качество информационных систем и финансового контроля – их способность обеспечивать своевременной и достоверной информацией менеджеров, директоров, службу надзора и собственников финансового института;
- Качество системы управления рисками – проработанность процедур выявления и снижения отдельных рисков, определения толерантности к риску и установления и соблюдения соответствующих лимитов;
- Культура соответствия предъявляемым обязательным требованиям – наличие внутренних процедур, направленных на обеспечение соблюдения обязательных требований, а также корпоративной культуры и моральных качеств персонала, препятствующих нарушению установленных требований;
- Качество независимого анализа – профессионализм и объективность внешнего аудита и актуарного анализа;
- Качество внешних партнеров – устойчивость бизнеса ключевых контрагентов, а также наличие эффективных инструментов защиты интересов поднадзорной организации в рамках отношений с этими партнерами.

Интегральная оценка риска строится путем взвешивания локальных оценок отдельных рисков и механизмов их снижения. Для того, чтобы рассчитать рейтинг PAIRS финансового института, сотрудник APRA должен выставить две оценки для каждого из приведенных выше 16 критериев.

Первая оценка является оценкой весовой значимости соответствующего критерия с учетом характера операций оцениваемого финансового института. И для рассматриваемых валовых рисков, и для механизмов их снижения и контроля общая сумма весовых коэффициентов задается равной 100.

Вторая оценка отражает качество финансового института по данному критерию. Каждый критерий оценивается по шкале от 0 до 4. Для характеристик валового риска оценки могут варьировать в диапазоне от «очень слабый» (от 0 до 0,5) до «экстремальный» (от 3,1 до 4,0). Для

механизмов снижения и контроля рисков оценки могут варьировать в диапазоне от «очень сильный» (от 0 до 0,5) до «чрезвычайно слабый» (от 3,1 до 4,0). При выставлении своих оценок сотрудники APRA базируются на качественных соображениях, а не на жестких количественных правилах. Среднее значение взвешенных рейтингов валового риска и механизмов снижения и контроля рисков дает интегральную оценку чистого риска финансового института.

При определении весовых коэффициентов для взвешивания различных категорий риска и способов его уменьшения модель PAIRS предлагает «базовые значения», которые установлены для различных типов финансовых институтов с учетом их специфики. Когда какой-то сотрудник APRA проводит оценку конкретного финансового института в PAIRS, базовые значения используются им как отправная точка при определении весовых коэффициентов значимости отдельных критериев. В то же время он может скорректировать весовые коэффициенты, если по своим характеристикам финансовый институт существенно отличается от одного из типичных.

После получения интегральной оценки чистого риска финансового института, изменяющейся в пределах от 0 до 4, она конвертируется в качественный рейтинг вероятности, который представляет собой описательную характеристику вероятности того, что финансовый институт не сможет выполнить свои обещания перед клиентами и вкладчиками. Эта вероятность может быть охарактеризована одной из 5 категорий – низкая, ниже среднего, выше среднего, высокая и экстремальная.

Для выбора типа регулирующего воздействия в отношении различных поднадзорных финансовых институтов в рамках реализации риск-ориентированного подхода широко используется матрица реагирования, которая позволяет классифицировать финансовые институты исходя из вероятности причинения ущерба интересам клиентов и вкладчиков и масштаба потенциального негативного воздействия. Все финансовые институты, попадающие в одну и ту же группу, рассматриваются как требующие одного и того же регулирующего воздействия, например, такого, как «ограниченное внимание», «интенсивное вмешательство» или даже «отзыв лицензии и устранение с рынка».

Матрица реагирования SOARS австралийской службы пруденциального надзора APRA представлена в табл. 2.

Таблица 2.

Матрица реагирования SOARS австралийской службы надзора APRA

		Рейтинг вероятности				
		Низкий	Ниже среднего	Выше среднего	Высокий	Экстремальный
Рейтинг воздействия	Экстремальный	Нормально	Особое внимание	Требуемое улучшение	Реструктуризация	Реструктуризация
	Высокий	Нормально	Особое внимание	Особое внимание	Требуемое улучшение	Реструктуризация

	Средний	Нормально	Нормально	Особое внимание	Требуемое улучшение	Реструктуризация
	Низкий	Нормально	Нормально	Особое внимание	Требуемое улучшение	Реструктуризация

Согласно матрице реагирования SOARS внимание службы надзора к финансовому институту возрастает и с увеличением вероятности неблагоприятного исхода, и с увеличением масштаба его негативного воздействия. В рамках схемы SOARS все финансовые институты распределяются на четыре категории – «нормально», «особое внимание», «требуемое улучшение» и «реструктуризация».

Финансовые институты в нормальной категории подлежат обычному текущему контролю со стороны APRA. Применительно к финансовым институтам в категории особого внимания осуществляется более активный мониторинг. Он предусматривает более частые встречи сотрудников службы надзора с менеджерами и аудиторами поднадзорных организаций, а также готовность быстро осуществить необходимое правоприменительное действие в случае возможного ухудшения ситуации.

Финансовые институты, оцененные как требующие обязательного улучшения, должны оперативно разработать и реализовать соответствующие антикризисные планы. Однако несмотря на наличие серьезных проблем и высокой подверженности некоторым рискам для этих организаций служба надзора считает возможным успешное преодоление временных трудностей.

Финансовые институты, оцененные как требующие реструктуризации, уже находятся в очень сложном положении, или же служба надзора считает, что интересы их клиентов подвергаются реальной угрозе вследствие недобросовестных действий менеджеров или собственников. У них может быть отозвана лицензия на право совершения финансовых операций, а в отношении их должностных лиц, аудиторов и актуариев могут быть применены различные санкции.

В целом методики PAIRS и SOARS формализуют характер отношений службы надзора с финансовыми институтами и обеспечивают концентрацию внимания APRA на наиболее проблемных поднадзорных организациях, негативные результаты деятельности которых способны оказать наибольшее воздействие на положение в финансовом секторе экономики страны. Использование аналогичных подходов могло бы существенно повысить качество надзора за деятельностью российских финансовых институтов различных типов после передачи соответствующих полномочий Банку России как единому мегарегулятору.

Исследование зарубежного опыта регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов.

Регулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов (НПФ) предполагает определение обязательных требований к характеру их деятельности, позволяющих ограничить риски их выгодоприобретателей и создать необходимые предпосылки для повышения роли накопительного компонента пенсионной системы в решении задач социального обеспечения пожилых граждан. Надзор за деятельностью НПФ и управляющих компаний, осуществляющих инвестирование пенсионных накоплений, предполагает мониторинг соблюдения этими организациями обязательных норм, регулирующих порядок осуществления их деятельности, а также принятие службой надзора корректирующих действий в случае выявления каких-то нарушений в интересах выгодоприобретателей и системы пенсионного страхования в целом.

Большинство экономически развитых стран, прежде всего объединяемых ОЭСР, в последние годы перешли на модель регулирования и надзора за деятельностью негосударственных пенсионных фондов, базирующуюся на использовании риск-ориентированных подходов. Задача перехода к риск-ориентированному надзору за деятельностью НПФ поставлена в Стратегии-2020: Новая модель роста – новая социальная политика³⁵. Дополнительные возможности в связи с предполагаемым переходом на риск-ориентированные подходы к надзору за НПФ и другими участниками процесса управления пенсионными накоплениями открывает недавнее образование финансового мегарегулятора на базе Банка России.

Очень принципиально отличается характер надзора за пенсионными фондами с установленными выплатами (которые принимают достаточно жесткие обязательства по выплате фиксированных пенсий выгодоприобретателям в течение срока их жизни, финансируемые главным образом за счет взносов работодателя-спонсора в течение периода поддержания трудовых отношений со своими сотрудниками, представляющих собой часть социального пакета) и пенсионными фондами с установленными взносами (которые оставляют все инвестиционные риски за своими участниками и занимаются аккумулированием пенсионных взносов на фазе накопления и их последующим инвестированием). Риск-ориентированный надзор за фондами с установленными выплатами требует проведения количественной оценки платежеспособности фонда (обеспеченности пенсионных обязательств портфелем активов с учетом риска возможного падения их стоимости) и финансовой устойчивости спонсора, позволяющих определить, с какой вероятностью обещанные пенсионные выплаты будут произведены в будущем. Здесь широко используются методические подходы к определению достаточности капитала и стресс-тестированию, изначально разработанные в банковском и страховом секторах³⁶.

³⁵ URL: <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/litog.pdf>

³⁶ Жуков А.Е. Определение надзорными органами финансовой устойчивости негосударственных пенсионных фондов, основанное на оценке рисков // Финансы и кредит. 2012. №28. с.53.

На современном этапе основную роль в развитии российского накопительного компонента пенсионной системы играют не добровольные корпоративные программы дополнительного пенсионного обеспечения с установленными выплатами, а обязательная для участия схема с установленными взносами. Применительно к фондам с установленными взносами, передающим инвестиционные риски своим участникам, в зарубежной практике широко используются как количественные ограничения на долю различных классов рискованных активов и инструментов, выпущенных одним эмитентом, в процентном выражении от стоимости активов, так и качественный принцип «разумного лица» (*prudent person rule*), предполагающий контроль со стороны органа надзора за адекватностью основных направлений инвестиционной политики фонда или привлеченной им управляющей компании.

Для ограничения риска снижения стоимости активов фонда с установленными взносами может использоваться норматив предельно допустимого значения Value-at-Risk (VaR), применяемый в Мексике и некоторых других странах Латинской Америки³⁷.

Как известно, VaR представляет собой максимальное снижение стоимости портфеля вследствие неблагоприятных изменений рыночной конъюнктуры в течение определенного периода времени (например, одного дня), которое не будет превышено с определенной вероятностью (например, 95%). Доверительная вероятность 95% означает, что из 1000 возможных сценариев в 50 убытки по портфелю превысят VaR, а в остальных 950 случаях будет получена прибыль или допущены убытки, меньшие по величине рассчитанного уровня VaR. Основные достоинства VaR состоят в том, что этот показатель достаточно универсален и может быть использован и сопоставлен для различных позиций и факторов риска, а также явно учитывает вероятностный аспект реализации риска.

В Мексике каждый пенсионный фонд управляет несколькими портфелями, различающимися уровнем риска, допустимой структурой вложений и максимально допустимым уровнем VaR. VaR ежедневно рассчитывается самой службой пенсионного надзора, являющейся в Мексике узкоспециализированным на надзоре за пенсионными фондами органом, которой каждый из пенсионных фондов ежедневно передает информацию о структуре своих инвестиционных портфелей. При этом для оценки VaR используется метод исторических имитаций, согласно которому сценарии изменения цен активов на следующий день выводятся из фактически реализовавшихся изменений цен соответствующих активов за предшествующие торговые сессии. Доверительная вероятность установлена на уровне 95%, горизонт времени, для которого рассчитывается VaR, принимается равным одному дню. Для наиболее консервативного портфеля VaR не должен превышать 0,6% стоимости активов, для наиболее агрессивного портфеля – 2% сто-

³⁷ Rocha R., Brunner G., Hinz R. Risk-based supervision of pension funds. Emerging practices and challenges. – Wash.: The World Bank, 2008. – p.200.

имости активов. Если какой-то из пенсионных фондов допускает нарушение предельно допустимого уровня VaR, служба пенсионного надзора вправе вмешаться и дать ему обязательные для исполнения указания по пересмотру структуры активов, направленные на снижение VaR портфеля.

Однако адекватность стандартного показателя VaR, разработанного аналитиками инвестиционного банка J.P. Morgan для оценки рисков краткосрочных финансовых инвестиций³⁸ (и традиционного горизонта времени от одного до десяти дней), применительно к пенсионным фондам с установленными взносами, которые являются долгосрочными инвесторами, вызывает серьезные сомнения. С нашей точки зрения, долгосрочные инвесторы должны в большей степени концентрироваться на управлении долгосрочными рисками (а в случае пенсионных фондов с установленными взносами – рисками получения низкой реальной доходности за весь период управления) и демонстрировать достаточно высокую толерантность к краткосрочному снижению стоимости портфеля, если только до момента выхода на пенсию и обращения участников за своими пенсионными накоплениями не остается непродолжительный срок.

Во многих странах пенсионные фонды с установленными взносами предоставляют гарантии по минимальному уровню доходности пенсионных накоплений своих участников. Предоставление таких гарантий существенно влияет на методологию надзора за деятельностью пенсионных фондов с установленными взносами, поскольку в этом случае чрезвычайно актуальной становится оценка возможности фонда выполнить свои обязательства по предоставленным гарантиям при реализации неблагоприятных сценариев изменения рыночной конъюнктуры.

Примером успешной реализации риск-ориентированного подхода к организации надзора за пенсионными фондами с установленными взносами, предоставляющими абсолютные гарантии по уровню минимальной доходности пенсионных накоплений, может служить Дания. Надзор за датскими пенсионными фондами осуществляется интегрированным финансовым регулятором - Датской службой финансового надзора (ДСФН). Поскольку предоставление гарантий приводит к образованию минимальных обязательств пенсионного фонда перед своими участниками, ДСФН требует покрытия активами гарантийных обязательств, а также проводит стресс-тесты для проверки способности пенсионных фондов справиться со своими обязательствами при неблагоприятном изменении конъюнктуры финансовых рынков³⁹.

³⁸ Zangary P., Longerstaey J. RiskMetrics™ technical document. Fourth edition (December 1996) // Morgan Guarantee Trust Company of New York. 1996. URL: http://www.msci.com/resources/research_papers/technical_doc/1996_riskmetrics_technical_document.html

³⁹ van Dam R., Andersen E.B. Risk-based supervision of pension institutions in Denmark // The World Bank. 2008. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6594/wps4540.pdf?sequence=1>

Минимальная маржа платежеспособности, устанавливающая нижнюю границу допустимого уровня собственного капитала фонда, составляет в Дании 4% от приведенной стоимости гарантийных обязательств + 0,3% стоимости рискованных активов, в которые инвестированы пенсионные накопления. В случае снижения собственного капитала ниже минимально допустимого уровня образовавшийся дефицит должен быть покрыт акционерами фонда в течение одного года. Но основным инструментом определения достаточности капитала пенсионного фонда и формирования позиции службы надзора в отношении типа регулирующего вмешательства являются стресс-тесты, проводимые в рамках системы «светофора», которая оценивает возможность сохранения финансовой устойчивости фонда при неблагоприятном изменении рыночной ситуации.

Система «светофора» предполагает проведение двух стресс-тестов с использованием «желтого» и «красного» сценариев изменения рыночной конъюнктуры. «Желтый» сценарий возможен, но достаточно маловероятен. «Красный» сценарий гораздо более вероятен и предусматривает умеренно-пессимистическое ухудшение рыночной конъюнктуры.

При проведении стресс-тестов предполагается одновременная реализация целого ряда рисков, включающих процентные, кредитные, валютные риски, а также риски снижения цен акций и недвижимости. Для оценки потенциального негативного воздействия каждого из этих рисков на финансовое положение фонда применяется специфическая методика стресс-тестирования.

Эффект реализации риска снижения цен акций измеряется при допущении, что цены акций снижаются на 12% при реализации «красного» сценария и на 30% при реализации «желтого» сценария. Эффект реализации риска снижения цен на недвижимость измеряется при допущении, что цены на недвижимость снижаются на 8% при реализации «красного» сценария и на 12% при реализации «желтого» сценария.

Для оценки эффекта реализации кредитного риска предварительно оценивается взвешенная стоимость активов, подверженных кредитному риску. Государственным облигациям присваивается коэффициент риска 0, облигациям правительственных агентств и выпущенным под государственные гарантии – коэффициент риска от 0,10 до 0,16 в зависимости от типа и дюрации, корпоративным облигациям – коэффициент риска 1,0. Убытки от реализации кредитного риска принимаются равными 8% от взвешенной по риску стоимости долговых инструментов, находящихся в портфеле фонда, как при реализации «красного», так и при реализации «желтого» сценария.

Эффект реализации валютного риска оценивается как VaR портфеля нехеджированных позиций в иностранной валюте. При проведении «красного» теста используется доверительная вероятность 99%, при проведении «желтого» теста – доверительная вероятность 99,5%.

Эффект реализации процентного риска для активов, приносящих процентный доход, измеряется путем пересчета их стоимости как при увеличении, так и при снижении процентных ставок, и выбора наилучшего из этих вариантов. Предполагаемые изменения процентных ставок зависят от дюрации актива (для активов с меньшей дюрацией предполагаемое изменение больше, например, для «красного» теста оно составляет 1 процентный пункт для инструментов с дюрацией менее 1 года, 0,85 процентного пункта для инструментов с дюрацией от 1 года до 3,6 лет и 0,7 процентного пункта для инструментов с дюрацией более 3,6 лет, что отражает особенности колебаний процентных ставок для различных сроков вложений на финансовом рынке). По всей видимости, рассмотрение вариантов, связанных как с повышением, так и со снижением процентных ставок при оценке процентного риска активов связано с возможностями совершения операций с производными финансовыми инструментами и нетрадиционными облигациями с плавающими купонными ставками, стоимость которых может увеличиваться при повышении уровня рыночных процентных ставок.

Однако оценка эффекта воздействия изменения уровня рыночных процентных ставок на стоимость минимальных пенсионных выплат держателям полисов фонда, обусловленных предоставленными гарантиями, проводится по схеме, отличающейся от используемой при оценке процентного риска активов. Сдвиг временной структуры процентных ставок считается параллельным, а изменение процентных ставок составляет 0,7 процентного пункта при проведении «красного» теста и 1 процентный пункт при проведении «желтого теста». С нашей точки зрения, это препятствует корректному учету возможности существенного снижения процентного риска за счет уменьшения разрыва между дюрациями портфелей активов и обязательств фонда, что требует использования единого согласованного подхода к оценке процентного риска по всему портфелю активов и обязательств.

Итоговый результат стресс-теста предполагает пересчет стоимости собственного капитала и маржи платежеспособности в предположении одновременной реализации всех рассматриваемых рисков. Результаты этих расчетов как минимум раз в полгода представляются в ДСФН.

Если фонд сохраняет свою платежеспособность (т.е. способность выполнить принятые гарантийные обязательства за счет имеющихся активов) при реализации «желтого» сценария, в системе «светофора» ему присваивается зеленый свет. Структура его активов очень консервативна, или же собственный капитал такого фонда достаточен для покрытия убытков, которые он может понести при существенном ухудшении рыночной конъюнктуры. Таким фондам служба надзора уделяет наименьшее внимание.

Неспособность фонда сохранить свою платежеспособность при реализации «желтого» сценария рассматривается как сигнал раннего предупреждения. Пенсионному фонду, который сохраняет платежеспособность при реализации шока, соответствующего «красному» сценарию,

но утрачивает ее при реализации шока, соответствующего «желтому» сценарию, в модели «светофора» присваивается желтый свет. После этого внимание к нему со стороны службы надзора заметно усиливается. Периодичность представления результатов стресс-тестов в ДСФН становится ежеквартальной, частота и продолжительность выездных проверок деятельности фонда сотрудниками ДСФН также увеличиваются. Но на этой фазе основная задача службы надзора состоит прежде всего в стимулировании осознания повышенного уровня риска деятельности фонда его менеджментом, а не в принятии каких-то радикальных антикризисных мер.

Если фонд утрачивает платежеспособность не только при реализации маловероятного и очень пессимистического «желтого» сценария, но и при реализации достаточно вероятного и умеренно-пессимистического «красного» сценария, в модели «светофора» для него «загорается» красный свет. При этом фонд переводится на ежемесячный режим представления отчетности, включая результаты стресс-тестов. И если фонд будет оставаться в той же самой проблемной категории в течение нескольких отчетных периодов подряд, ДСФН жестко потребует разработки, представления и реализации плана действий, направленного на снижение уровня принимаемых финансовых рисков и/или увеличение собственного капитала.

В целом имеющийся зарубежный опыт свидетельствует, что риск-ориентированный подход к регулированию инвестиционной деятельности пенсионных фондов характеризуется рядом несомненных преимуществ. Он предлагает формализованную и ориентированную в будущее концепцию организации надзора, позволяющую повысить эффективность использования имеющихся в распоряжении органа надзора ограниченных ресурсов. Однако риск-ориентированные методики количественного контроля инвестиционных рисков участников пенсионных схем с установленными взносами, которые получили широкое распространение в России в связи с развитием обязательного накопительного компонента системы пенсионного страхования, до сих пор остаются недостаточно проработанными и требуют проведения дальнейших исследований.

Раздел 3. Разработка предложений по использованию зарубежного опыта риск-ориентированного регулирования российскими органами власти.

Предложения по совершенствованию механизма технического регулирования.

Техническое регулирование в России находится в переходном состоянии. С одной стороны, оно сохранило многие черты советской системы – государственный контроль процесса технического регулирования и стандартизации, отсутствие независимых проверок. С другой стороны, Россия частично переняла опыт стран Европы, поскольку стандарты больше не являются обязательными для всех предприятий страны, а новые стандарты издаются в соответствии с международными нормами.

При заимствовании зарубежного опыта нельзя использовать практику лишь одной страны, поскольку у каждой системы технического регулирования есть свои достоинства и недостатки. С нашей точки зрения, американская система малоприменима в российских условиях в силу специфики поведения отечественного бизнеса и недостаточной активности гражданского общества. В то же время весьма полезной может оказаться практика отбора лучших добровольных стандартов и присвоения им статуса обязательных на национальном уровне, активно применяющаяся в США. Система технического регулирования США практически полностью устраняет административные барьеры, но вместе с тем создает дополнительные риски за счет чрезмерного ослабления государственного контроля.

Опыт Европейского Союза может оказаться очень полезным при организации технического регулирования международной торговли стран Таможенного Союза. На сегодняшний день число технических регламентов, принятых на уровне Таможенного союза, относительно невелико, однако в перспективе и при адекватном применении европейского опыта можно добиться полной замены национальных стандартов на межгосударственные, что окажет значительное влияние на товарооборот между странами-членами Таможенного союза. Кроме того, опыт Евросоюза и его членов показывает, что передача функций по техническому регламентированию на уровень независимых межгосударственных организаций, спонсируемых каждым членом объединения, позволяет добиться значительной экономии бюджетных средств.

Также следует учитывать, что в будущем Таможенному Союзу придется выстраивать отношения не только со странами-членами, но и с другими крупными объединениями стран, такими, как Евросоюз. В связи с этим достаточно перспективным представляется заимствование требований и норм из Директив и стандартов Европейского Союза, что в дальнейшем может помочь в развитии торговых отношений между объединениями стран.

Во многих странах мира все нормативные акты и принятые стандарты, устанавливающие обязательные требования к бизнесу, публикуются на официальных сайтах служб надзора в сети

Интернет. Однако в России до сих пор часть нормативных актов, устанавливающих обязательные требования к безопасности, вообще закрыта для всеобщего доступа. Большая часть официальных текстов ГОСТов в сети Интернет не опубликована. При этом приказом Росстандарта от 6 декабря 2011 г. установлены расценки на предоставление документов из федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов, явно не соответствующие себестоимости изготовления соответствующих документов в печатном виде. Например, согласно данному приказу за печатное издание ГОСТ объемом 10 страниц необходимо заплатить 544 руб. 50 коп.

Сложившуюся в России ситуацию с отсутствием свободного доступа к содержанию нормативных актов, устанавливающих обязательные требования к бизнесу, сложно расценивать как приемлемую и допустимую, и она нуждается в корректировке.

Предложения по совершенствованию механизма осуществления контрольно-надзорной деятельности.

На сегодняшний день проблемы неэффективного осуществления контрольно-надзорной деятельности являются одним из главных препятствий на пути реализации политики снижения административных барьеров для развития бизнеса в России.

Хотя научно обоснованных рекомендаций по доле подконтрольных субъектов, которая должна ежегодно проверяться, не существует, наиболее продвинутые в части использования риск-ориентированных подходов службы надзора ежегодно инспектируют не более нескольких процентов от всех регулируемых бизнесов. В России средний охват проверками подконтрольных субъектов со стороны федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции государственного контроля (надзора), в 2012 г. составил 8,4%⁴⁰. Таким образом, в отношении каждого из подконтрольных субъектов каждый федеральный орган проводит проверку один раз в 12 лет. В то же время в некоторых органах власти процент охвата проверками значительно выше. Рекордсменом является Министерство по чрезвычайным ситуациям, которое в 2012 г. проверило 22,5% подконтрольных субъектов.

При этом нарушения обязательных требований, представляющих непосредственную угрозу причинения вреда и в связи с причинением вреда, были выявлены только у 16% и 2% от общего количества проверенных подконтрольных субъектов, у которых были выявлены нарушения, при том, что какие-либо нарушения при проведении проверки выявлялись в 60% случаев. Это позволило экспертам Минэкономразвития сделать вывод о том, что в России система

⁴⁰ Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) – М.: Минэкономразвития РФ, 2013. URL:

http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/21a88c804fb0b3c48ab7ff67296c3d88/doklad_kn.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=21a88c804fb0b3c48ab7ff67296c3d88

контрольно-надзорной деятельности направлена не на выявление угрозы причинения вреда, а на проверку соблюдения иных требований, которым присвоен статус обязательных. Отсюда вытекает соответствующее лучшей мировой практике предложение о переходе к системе планирования контрольно-надзорной деятельности, основанной на результатах оценки рисков причинения вреда, классификации потенциальной опасности конкретных видов деятельности и используемых при ее осуществлении объектов.

Важным шагом на пути создания такой системы планирования, по мнению экспертов Минэкономразвития России, является создание единой системы учета случаев причинения вреда предпринимательской и профессиональной деятельностью. При наличии такой системы можно ужесточать контроль (вводить дополнительные обязательные требования, увеличивать санкции за нарушение обязательных требований и штат проверяющих) в тех областях, где число случаев причинения вреда значительно, и ослаблять контроль там, где число случаев причинения вреда невелико.

Риск-ориентированное планирование проверок требует адекватного информационного обеспечения. При этом каждая служба надзора должна располагать данными по всем объектам контроля, которые достаточно сложно и дорого аккумулировать и обновлять. Однако многие службы надзора, даже в странах ОЭСР, не располагают специализированными информационными системами, позволяющими планировать проверки с учетом риска и фиксировать результаты осуществленных проверок. В России же в настоящее время, по данным Минэкономразвития, некоторые службы надзора (например, Ростехнадзор), вообще не располагают полными списками юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся потенциальными субъектами соответствующих контрольных мероприятий.

Интересные возможности по эффективному выявлению недопустимых нарушений правил безопасности при достаточно низких затратах на мониторинг предоставляет определение ведущей службы надзора для каждой отдельной функциональной области при некотором расширении ее полномочий. В частности, заслуживает внимания эксперимент по проведению «делегированных проверок» в Нидерландах⁴¹. В основе этого эксперимента лежит идея о том, что в каждом секторе бизнеса можно определить ведущую службу надзора, которая осуществляет проверки объектов из этого сектора чаще других служб, потому что она отвечает за соблюдение обязательных требований применительно к основному риску их деятельности. Например, для бизнеса в области ресторанного обслуживания и приготовления и доставки пищи ведущей службой надзора является служба безопасности пищевых продуктов, для производства нефти и газа – служба горного надзора и т.п.

⁴¹ Blank F. Op.cit. - P.69

Если организовать дополнительное обучение, то инспекторы ведущей службы надзора могут приобрести компетенции в сфере выявления наиболее критических проблем из зоны ответственности других служб. Тогда при наличии соглашений о сотрудничестве между различными службами надзора инспекторы ведущей службы надзора могут осуществлять информирование других служб надзора об обнаруженных ими наиболее критических нарушениях в зоне ответственности других служб.

Хотя идея делегированных проверок и расширения сферы профессиональных компетенций проверяющих представляется интересной, на практике ее сложно внедрять как вследствие правовых ограничений, так и вследствие стремления большинства проверяющих и служб надзора концентрироваться на сфере собственной ответственности. В России возможность реализации идеи делегированных проверок в настоящее время блокируется положениями статьи 15 федерального закона 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», которая устанавливает, что при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора) не вправе проверять выполнение обязательных требований, если такие требования не относятся к полномочиям органа государственного контроля, от имени которых действуют эти должностные лица. С нашей точки зрения эта норма может быть пересмотрена с учетом потенциала снижения административного давления на бизнес при организации делегированных проверок в увязке с сокращением общего числа контрольных мероприятий.

Большую роль в эффективном обеспечении соблюдения нормативных требований играет адекватность санкций за нарушение различных правил безопасности. Чрезмерно высокие санкции за относительно незначительные нарушения создают ряд проблем – высокие прямые издержки для подвергаемых этим санкциям коммерческих организаций, большие возможности для злоупотребления властью со стороны проверяющих, конфронтацию между представителями государства и бизнеса. В то же время неадекватно низкие санкции, несопоставимые по величине незаконно полученной прибыли или причиненного ущерба, могут быть недостаточными для предотвращения нарушений.

По оценке Минэкономразвития России, в российском Кодексе об административных правонарушениях за отдельные правонарушения установлены неоправданно высокие санкции, а за другие – неоправданно низкие. Во многих случаях дифференциация санкций не связана со степенью общественной опасности. Кроме того, Кодекс об административных правонарушениях не предусматривает возможности смягчения наказания, если нарушитель признал свою вину и предпринял меры для предотвращения повторения нарушения в будущем. В то же время риск-

ориентированный подход предполагает ориентацию на устранение и профилактику критических нарушений, а не на увеличение доходов бюджета за счет начисленных штрафных санкций.

Для большинства успешно реализованных реформ государственного контроля за соблюдением правил безопасности ключевыми факторами, определившими возможность осуществления кардинальных изменений, стали внешние обстоятельства, и прежде всего необходимость оперативного реагирования на последствия глобального финансово-экономического кризиса. Например, радикальность мер, предложенных и реализованных в Литве в результате реформы 2010 г. (резкое сокращение количества проверок, жесткая и прозрачная регламентация процедур осуществления проверок, серьезное снижение расходов на содержание служб государственного контроля), оказалась возможной только из-за серьезности последствий глобального кризиса. Возможность проведения серьезной реформы системы планирования и организации проверок соблюдения правил безопасности в Италии в 2011 г. возникла в связи с аналогичными причинами⁴².

Серьезное замедление темпов экономического роста в России, необходимость стимулирования развития несырьевого сектора в условиях жестких бюджетных ограничений актуализируют необходимость осуществления принципиальных изменений в системе государственного контроля и надзора за исполнением обязательных требований, связанных с внедрением риск-ориентированных подходов. Это позволит оказать реальную поддержку бизнесу за счет ослабления административного давления со стороны органов государственного контроля при одновременном сокращении государственных расходов.

Предложения по совершенствованию механизма регулирования рисков в области охраны окружающей среды.

Истощение природно-ресурсного потенциала и загрязнение природных сред, а также применение экологически опасных техники и технологий приводят к экологически несбалансированному природопользованию. Укоренившийся стереотип бесплатного, безвозмездного природопользования и нанесения ущерба вместе с неуважением к законам и к их соблюдению приводит к тому, что такой, казалось бы, мощный рычаг, как компенсация за ущерб, нанесенный природным ресурсам, действует либо недостаточно эффективно, либо совершенно не действует⁴³. Качество государственного регулирования в России в этой области явно не соответствует остроте и актуальности проблем.

Опыт зарубежных стран указывает на необходимость укрепления экологической функции государства. В рамках этого направления необходимы инвентаризация источников загрязнений, содействие повышению культуры производства и укреплению технологической дисциплины.

⁴² Blank F. Op. cit. – p.46.

⁴³ Коркодел В.А. Указ. соч. С. 179.

плины, стимулирование природоохранных инвестиций. Необходимо преодолеть отсталость средств мониторинга, слабость органов контроля, несовершенство судебной и исполнительной властей.

До настоящего времени в Российской Федерации процедуры оценки ущерба, причиненного окружающей природной среде, в большей степени были ориентированы на нормативные методы и слабо связаны с проводимыми рыночными реформами и учетом зарубежного опыта использования метода анализа издержек и выгод для оценки экологического ущерба. Обширный перечень российских нормативно-методических документов содержит противоречивые в методологическом отношении схемы исчисления размера экологического ущерба⁴⁴. Вторым недостатком является ограниченность области определения ущерба, третьим – недооценка экологического ущерба, причиненного действиями в прошлом, что важно при определении степени ответственности экономических агентов за ущерб прошлых лет.

Отличительной особенностью действующей в России системы экономической оценки экологического ущерба является ее покомпонентный подход и, как следствие, отсутствие комплексности в расчетах, а также преобладание нормативных методов оценки.

Оценка ущерба по отдельным компонентам природной среды регламентируется не связанными между собой в методологическом отношении нормативно-методическими документами, содержащими различные технологии расчетов. В отдельных случаях ущерб оценивается в виде потерь определенной отрасли народного хозяйства, например, лесного или сельского.

При использовании нормативного подхода к оценке ущерба используются законодательно установленные стоимостные показатели, а используемые в расчетах фиксированные величины заменяют оценки реальных затрат на ликвидацию негативных последствий и покрытие причиненных убытков. Такой подход позволяет рассчитывать лишь некую величину, признаваемую ущербом, на основе ограниченного круга зафиксированных стоимостных или натуральных показателей. Процедура применения таких параметров крайне облегчена, не требует больших затрат на сбор исходной информации, проведение экономических расчетов и их обоснование. Популярность подхода поддерживает и правовой статус утвержденных методик, что облегчает применение юридических процедур взыскания ущерба.

В то же время оценки подобного рода дают недостоверные результаты с точки зрения их соответствия размеру и характеру реального ущерба природным ресурсам. В связи с этим возникают серьезные трудности при определении размера ущерба при оформлении исковых требований. При направлении исков в суды специально уполномоченные органы вынуждены ограничиваться требованием только о взыскании платы за сверхнормативное загрязнение окружа-

⁴⁴ Там же. С. 180.

ющей среды в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 г. №632 и в соответствии с Инструктивно-методическими указаниями по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, утвержденной Минприроды России от 26.01.1993 г.

Все это определяет необходимость глубокого изучения и последующего внедрения в российскую практику зарубежной методологии оценки экологического ущерба, совершенствования налоговой системы, развития экологического страхования, внедрения риск-ориентированных подходов к организации государственного контроля и надзора за соблюдением обязательных экологических требований.

Предложения по совершенствованию механизма регулирования рисков функционирования финансовой системы.

В результате создания мегарегулятора финансовых рынков в Российской Федерации Банку России были переданы все надзорные функции и полномочия, ранее распределенные между различными службами (Федеральной службой по финансовым рынкам, Федеральной службой страхового надзора, различными предшествовавшими им органами). Консолидация функций приблизила новую российскую модель организации надзора к практике Австралии, Великобритании и особенно Нидерландов, где мегарегулятором также является центральный банк. Реформа модели администрирования в финансовом секторе российской экономики может послужить важным шагом на пути усиления надзора за деятельностью финансовых институтов за счет оптимизации его архитектуры, уточнения полномочий и границ деятельности конкретных подразделений. Несомненным преимуществом мегарегулятора является возможность использования единого риск-ориентированного подхода для организации надзора за финансовыми институтами различных типов, а также более рационального распределения ресурсов, выделяемых на регулирование и контроль за деятельностью различных финансовых посредников.

В последнее время эволюция фондового рынка в России сопровождалась нарастанием ряда проблемных аспектов в его регулировании. Достаточно остро стояли вопросы низкой скорости передачи отчетности регулятору профессиональными участниками рынка ценных бумаг, а также отсутствия формализованных требований к уровню рисков, которые могут принимать профессиональные участники рынка ценных бумаг исходя из имеющегося у них капитала. Недостаток нормативной базы в области пруденциального регулирования деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, включая, прежде всего, обязательные экономиче-

ские нормативы достаточности капитала, планируется устранить в ближайшее время, и работа по ее созданию была начата еще в подразделениях бывшей ФСФР⁴⁵.

В числе других проблем, требующих к себе особого внимания, можно отметить отсутствие регулирования деятельности форекс-компаний, что создает предпосылки для непрозрачности этого бизнеса и ставит вопрос закрепления контрольных функций и их конкретизации. Серьезные риски формирования «финансовых пузырей» применительно ко вкладам физических лиц порождают микрофинансовые организации. Можно отметить также необходимость расширения функций регулятора по проведению оперативно-розыскной деятельности, диапазона налагаемых им санкций

В задачи нового мегарегулятора финансовых институтов войдут анализ и прогнозирование тенденций развития российского финансового рынка, финансового положения его разнообразных участников, а также выработка и реализация обоснованных регулирующих воздействий в наиболее сложных ситуациях. Подобная логика свойственна и риск-ориентированному подходу, который может быть рекомендован для применения в России с учетом достижений стран-членов ОЭСР.

Опыт зарубежных стран показывает, что более эффективному регулированию деятельности финансовых институтов способствует применение следующего принципиального положения: принимаемое регулятором решение должно опираться на природу риска, а не на правила, которые есть в его арсенале. Правила и нормы вторичны по отношению к ситуации риска, иначе они становятся бюрократическим инструментом, а не научно обоснованным средством воздействия на проблему.

Результативность регулирования деятельности финансовых институтов различных типов в России может быть повышена за счет следующих мероприятий и подходов:

- оптимизация организационной структуры мегарегулятора и распределение видов работ по подразделениям с учетом специфики функции управления рисками на финансовом рынке;
- конкретизация на уровне профессиональной терминологии всех категорий, свойственных риск-ориентированному подходу, работа с риском как с единицей учета, которую документируют, то есть, фиксируют при обнаружении, ставят под наблюдение, оценивают, включают в отчеты о результатах мониторинга и управления рисками;

⁴⁵ Панкин Д.В. По моему мнению, важен не мегарегулятор сам по себе, а важно изменение содержания регулирования и надзора... (интервью руководителя ФСФР России Д.В. Панкина агентству ПРАЙМ, URL: http://www.fcsm.ru/ru/press/interviews/index.php?id_3=9206&year_26=2013&month_26=7)

- обоснование использования методов оценки рисков, наиболее адекватных отраслевым особенностям банковского, страхового, инвестиционного сегментов российского финансового рынка;
- разработка и внедрение программных продуктов и IT-технологий по оценке рисков;
- разработка стандартов, которые стимулировали бы финансовые институты создавать внутренние подразделения риск-менеджмента и синхронизировать их работу с усилиями по мониторингу рисков специалистов Банка России;
- дополнение разрабатываемых стандартов пруденциального регулирования руководствами и методическими рекомендациями, конкретизирующими порядок их применения;
- детальное исследование каждого нового рыночного продукта, вида финансового риска, оценка сценариев его развития и влияния на финансовую систему в целом, адекватный контроль операций с ним;
- развитие законодательства, стоящего на защите интересов инвесторов, установление прямой и обратной связи с физическими лицами, подвергшимися обману и злоупотреблениям на финансовом рынке;
- проведение мегарегулятором встреч и конференций с представителями финансовых институтов в целях обсуждения актуальных проблем российского финансового рынка и выработки политики взаимодействия, позволяющей создать условия для обеспечения стабильности российской финансовой системы.

Предложения по совершенствованию механизма риск-ориентированного регулирования инвестиционной деятельности негосударственных пенсионных фондов

Учитывая, что в российской обязательной схеме накопительного пенсионного страхования НПФ и управляющие компании в соответствии с закрепленным в действующем законодательстве требованием сохранности пенсионных накоплений обязаны гарантировать нулевую доходность инвестирования, а предложения, изложенные в Стратегии-2020: Новая модель роста – новая социальная политика, предусматривают повышение объема гарантий до темпов инфляции или процентных ставок по государственным краткосрочным облигациям, рассмотренный в предыдущем разделе опыт Дании представляет несомненный интерес и для России. Внедрение подхода к стресс-тестированию финансовой устойчивости и обоснованию варианта действий органа надзора в отношении поднадзорной организации с учетом его результатов, подобного датской системе «светофора», может существенно повысить качество надзора за НПФ и управляющими компаниями, предоставляющими гарантии по минимальной доходности инвестирования пенсионных накоплений.

Однако при этом большее внимание, с нашей точки зрения, должно уделяться анализу финансовой устойчивости на долгосрочных горизонтах продолжительностью в несколько десятилетий, а не оценке масштаба убытков по портфелю при реализации единовременного шока, обусловленного неожиданным финансовым кризисом. Кроме того, технические аспекты методики оценки воздействия неблагоприятных сценариев на платежеспособность пенсионного фонда, используемой ДСФН, нуждаются в серьезном совершенствовании. Это касается и методики оценки процентного риска, которая использует различные сценарии сдвига временной структуры процентных ставок для измерения процентного риска активов и обязательств и не позволяет корректно учитывать возможность иммунизации процентного риска за счет сокращения разрыва между дюрациями портфелей активов и гарантийных обязательств, и несогласованности подходов к оценке рыночных и валютных рисков (когда валютные риски измеряются с использованием показателя VaR, а риски снижения цен акций и недвижимости задаются достаточно произвольно), и уточнения подхода к оценке кредитного риска (игнорирующего как кредитные рейтинги отдельных эмитентов, так и значения основных макроэкономических показателей, отражающие возможность реализации долгового кризиса). Кроме того, более корректно учитывать возможность несовершенной корреляции различных рисков между собой (т.е. эффекта диверсификации рисков, возникающего при условии, что коэффициент корреляции между эффектами реализации различных рисков меньше 1), что реализовано, например, Банком Нидерландов в методике расчета буфера платежеспособности пенсионных фондов с установленными выплатами⁴⁶.

Перспективным подходом к регулированию инвестиционной деятельности пенсионных фондов с установленными взносами является и концепция «инвестиций жизненного цикла»⁴⁷. В соответствии с этой концепцией структура инвестирования пенсионных накоплений должна зависеть от срока до выхода на пенсию. Для молодых участников фонда более предпочтительным инструментом инвестирования являются акции, которые характеризуются более высокой ожидаемой доходностью на долгосрочных горизонтах по сравнению с облигациями и банковскими депозитами. Для лиц старших возрастов высокая доля акций в структуре пенсионных накоплений становится опасной, поскольку для них срок, остающийся до момента выхода на пенсию и использования пенсионных накоплений для приобретения пожизненного аннуитета, может оказаться недостаточным для компенсации убытков по портфелю акций, которые могут быть понесены в ходе возможного финансового кризиса.

⁴⁶ Rocha R., Brunner G., Hinz R. Op. cit. P.79.

⁴⁷ Ashcroft J., Stewart F. Managing and supervising risks in defined contribution pension systems // IOPS. 2010. p.20. URL: <http://www.oecd.org/finance/private-pensions/46260971.pdf>

Объединяя подход, используемый мексиканской службой пенсионного надзора для ограничения риска портфеля пенсионного фонда с установленными взносами, с концепцией «инвестиций жизненного цикла», можно предложить следующий способ формализованного контроля инвестиционного риска, при котором предельно допустимое ограничение накладывается не на уровень максимально допустимых убытков по портфелю на краткосрочном (один день) горизонте инвестирования, соответствующих заданной доверительной вероятности, а на вероятность получения убытков на долгосрочном горизонте инвестирования, соответствующем периоду до выхода на пенсию участника фонда (или всех участников, рожденных в одном и том же календарном году).

Чтобы проиллюстрировать практическую возможность введения и контроля подобного ограничения, воспользуемся простейшей параметрической моделью (которая может быть существенно развита и уточнена при осуществлении мониторинга риска реальных портфелей, в которые инвестированы пенсионные накопления). Пусть пенсионный фонд (или его управляющая компания, осуществляющая непосредственное инвестирование пенсионных накоплений) располагает возможностью инвестирования в два финансовых инструмента – широкий индекс рынка акций и бескупонные облигации со сроками до погашения, соответствующими периоду до выхода участника (группы участников) фонда на пенсию.

Обозначим ожидаемую годовую доходность индекса рынка акций как er_e , а среднеквадратическое отклонение доходности индекса за период один год как σ_e . Предположим, что доходности рынка акций за различные годы независимы и нормально распределены с одним и тем же математическим ожиданием er_e и среднеквадратическим отклонением σ_e . Тогда среднеквадратическое отклонение доходности вложений в индекс рынка акций на период n лет составит $\frac{\sigma_e}{\sqrt{n}}$, что свидетельствует о том, что акции, являющиеся очень рискованным инструментом инвестирования на краткосрочных горизонтах, представляют собой значительно более привлекательный инструмент по критерию соотношения риска (который снижается при увеличении срока вложений) и ожидаемой доходности (которая остается неизменной при увеличении срока вложений) на долгосрочных горизонтах.

В целях упрощения иллюстративного примера допустим, что временная структура процентных ставок горизонтальна, и бескупонная облигация обеспечивает доходность r_f для любого срока вложений. При этом среднеквадратическое отклонение доходности вложений в бескупонную облигацию со сроком до погашения, соответствующим периоду вложений, равно нулю.

При рассматриваемых допущениях ожидаемая доходность портфеля с долей индекса акций x_e и долей бескупонной облигации $1-x_e$ составляет $x_e er_e + (1-x_e)r_f$ и не зависит от горизонта инвестирования, а среднеквадратическое отклонение годовой доходности этого портфеля при

различных по продолжительности сроков вложений составляет $\frac{x_e \sigma_e}{\sqrt{n}}$ и уменьшается с увеличением горизонта инвестирования n .

Если вложения в акции обеспечивают получение премии за риск, то выполняется неравенство $er_e > r_f$. Тогда рациональный инвестор должен увеличивать долю вложений в акции по мере увеличения его горизонта инвестирования.

Пусть орган надзора ограничивает вероятность получения убытка по портфелю, в который инвестированы пенсионные накопления, значением p , которое не зависит от срока, остающегося до выхода на пенсию. Тогда структура портфеля рационально действующего пенсионного фонда, соответствующая горизонту инвестирования n , будет определяться условием

$$N\left(-\frac{x_e er_e + (1 - x_e)r_f}{x_e \sigma_e} \sqrt{n}\right) = p, \text{ где } N - \text{ функция распределения стандартизированного нормального закона распределения.}$$

Предположим, что орган надзора устанавливает вероятность получения убытков по портфелю до момента выхода на пенсию равной 5%, ожидаемая доходность рынка акций равна 10% годовых, среднеквадратическое отклонение доходности рынка акций равно 30% годовых, а процентная ставка по безрисковым бескупонным облигациям равна 6% годовых. Тогда структуры портфелей, обеспечивающих максимальную ожидаемую доходность при соблюдении ограничения на вероятность получения убытков, при различных горизонтах инвестирования будут иметь вид, представленный в табл. 3.

Таблица 3.

Структуры инвестиционных портфелей, обеспечивающих максимальную ожидаемую доходность для различных горизонтов инвестирования при соблюдении ограничения на предельно допустимую вероятность получения убытков.

n	x_e	er	p
1/12	3,59%	6,14%	5,00%
1	13,23%	6,53%	5,00%
5	33,21%	7,33%	5,00%
10	51,70%	8,07%	5,00%
15	68,64%	8,75%	5,00%
20	85,30%	9,41%	5,00%
25	100,00%	10,00%	4,78%

Источник: расчеты автора.

Расчеты показывают, что по мере увеличения срока до выхода на пенсию доля акций в структуре портфеля, обеспечивающего максимальную доходность при заданной вероятности получения убытков за весь период инвестирования, монотонно возрастает. При сроке вложений

25 лет и более вероятность получения убытков по портфелю, состоящему исключительно из акций, при заданных значениях исходных параметров оказывается меньше 5%.

Безусловно, рассмотренная модель носит весьма упрощенный характер. Однако ее допущения о составе инструментов, доступных для инвестирования, и их характеристиках (в том числе виде закона распределения доходности) могут быть скорректированы ради повышения их реалистичности, что, однако, приведет к существенному усложнению расчетов. В то же время она достаточно убедительно показывает, что вероятность получения убытков (или недостижения какого-то минимально приемлемого уровня доходности за период инвестирования, остающийся до момента выхода на пенсию) является значительно более адекватной метрикой инвестиционного риска участников пенсионных фондов с установленными взносами, чем VaR для краткосрочного горизонта инвестирования, и представляет больший интерес с позиций практического использования в рамках риск-ориентированного регулирования деятельности пенсионных фондов с установленными взносами и управляющих компаний, осуществляющих инвестирование пенсионных накоплений.

Кроме того, следует подчеркнуть, что срок до момента выхода на пенсию является крайне важным параметром при определении структуры инвестирования пенсионных накоплений. Однако в настоящее время управляющие компании, осуществляющие инвестирование пенсионных накоплений российских граждан, пенсионные счета которых ведет Пенсионный фонд Российской Федерации, не получают от него информации о личных характеристиках своих клиентов. Это не только препятствует внедрению риск-ориентированных подходов к регулированию их деятельности, но и крайне затрудняет формирование их инвестиционных решений, которые, было показано выше, должны существенно зависеть от распределения клиентов по срокам до выхода на пенсию.

Высокая зависимость российской экономики от конъюнктуры мировых сырьевых рынков, ставящая под сомнение долгосрочные перспективы акций российских компаний, а также крайне низкие (и часто отрицательные) реальные процентные ставки по обращающимся на российском рынке инструментам с фиксированной доходностью создают серьезные проблемы как для управляющих пенсионными накоплениями, так и для органа надзора за их деятельностью. Выбор наиболее эффективной стратегии инвестирования пенсионных накоплений, позволяющей обеспечить приемлемую норму возмещения трудовых доходов при выходе на пенсию и одновременно исключить возможность серьезного обесценивания долгосрочных сбережений при реализации вероятных кризисов, приходится делать в условиях высокой неопределенности и существенных страновых рисков. Это требует особой гибкости при разработке и дальнейшем практическом использовании методологии организации надзора за инвестиционной деятельностью негосударственных пенсионных фондов, что является одним из наиболее существенных

преимуществ риск-ориентированного подхода, а значит, служит важной предпосылкой для его результативного внедрения в России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование показало, что, несмотря на существование научных публикаций, предлагающих концептуальное обоснование риск-ориентированного регулирования как системы подготовки и принятия управленческих решений на основе комплексного и непрерывного анализа и оценки рисков с последующим определением приоритетов регулирования и распределения ресурсов на реализацию регулирующего воздействия, реальные масштабы его использования до недавнего времени оставались весьма ограниченными. Лишь немногие страны-лидеры (Великобритания, США, Австралия) сделали серьезные шаги по практическому внедрению системной методологии риск-ориентированного регулирования в повседневную работу правительства и отдельных ведомств. В других странах, в том числе и в России, полноценное внедрение методологии риск-ориентированного регулирования в практику государственного управления остается задачей на перспективу.

Применение риск-ориентированного регулирования в практике государственного и муниципального управления предоставляет органам власти следующие интересные возможности:

- уменьшение количества объектов регулирования за счет ранжирования рисков и отказа от политики «нулевых» рисков;
- возможность контроля за распределенными рисками за счет организации системного и непрерывного анализа и оценки рисков;
- приоритет профилактических мер при осуществлении регулирующих воздействий;
- развитие сотрудничества с бизнес-структурами и сближение методов регулирования в государственном и частном секторах экономики;
- достижение прозрачности, легитимности и объективности определения приоритетов государственного регулирования и распределения соответствующих ресурсов;
- содействие устойчивому социально-экономическому развитию страны.

Вместе с тем потенциал риск-ориентированного подхода испытывает влияние ряда серьезных ограничений:

- необходимости более полной, комплексной и достоверной информации в разрезе длительных временных рядов;
- субъективности в восприятии и оценке рисков, условности определения пороговых индикаторов безопасности;
- необходимости централизации некоторых контрольно-надзорных функций государства;
- необходимости более высокой квалификации государственных служащих;
- необходимости более глубокого познания закономерностей и особенностей функционирования социально-экономических систем.

В настоящее время в России уже сложились некоторые предпосылки для эффективного использования методологии риск-ориентированного регулирования:

- принята Стратегия национальной безопасности;
- в отдельных функциональных сферах присутствуют и используются многие элементы риск-ориентированного регулирования;
- реализованы стратегически значимые мероприятия административной реформы;
- осуществляется внедрение системы оценки регулирующего воздействия.

Другие предпосылки эффективного применения риск-ориентированного регулирования в российских условиях находятся в стадии формирования:

- наблюдается распространение принципов риск-менеджмента в государственном секторе и повышение квалификации государственных служащих;
- активно развиваются информационные технологии, используемые органами власти, и формируются межведомственные базы данных;
- программно-целевой подход становится базовым механизмом государственного и муниципального управления.

В то же время серьезными барьерами на пути полноценного внедрения риск-ориентированного регулирования в российскую практику государственного и муниципального управления остаются:

- отсутствие единства интересов государства, бизнеса и общества;
- чрезмерная политизированность принятия управленческих решений;
- игнорирование в российской практике формализованных и рациональных методов распределения ресурсов в государственном секторе, связанных с использованием современной методологии анализа издержек и выгод.

Серьезное замедление темпов экономического роста в России и поиск нестандартных путей стимулирования развития несырьевого сектора в условиях жестких бюджетных ограничений актуализируют необходимость осуществления принципиальных изменений в системе государственного управления, связанных с внедрением риск-ориентированных подходов. Это позволит оказать реальную поддержку бизнесу за счет ослабления административного давления со стороны органов государственного контроля при одновременном сокращении государственных расходов, не допуская при этом роста частоты и масштабов реализации различных рисков природного, техногенного, социального и финансово-экономического характера.

Список использованных источников

1. Авалиани С.Л., Мишина А.Л. К вопросу о гармонизации подходов к управлению качеством атмосферного воздуха // Здоровье населения и среда обитания. 2011. №3. URL: <http://www.shaneco.ru/Files/file/harmonization.pdf>.
2. Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) – М.: Минэкономразвития РФ, 2013. URL:
3. http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/21a88c804fb0b3c48ab7ff67296c3d88/doklad_kn.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=21a88c804fb0b3c48ab7ff67296c3d88
4. Жуков А.Е. Определение надзорными органами финансовой устойчивости негосударственных пенсионных фондов, основанное на оценке рисков // Финансы и кредит. 2012. №28.
5. Зверев Г. О системе технического регулирования и стандартизации в США URL: <http://prodmagazin.ru/2013/05/21/o-sisteme-tehnicheskogo-regulirovaniya-i-standartizatsii-v-ssha/>
6. Коркодел В.А. Российский и зарубежный опыт экономического регулирования негативного воздействия на окружающую природу // Вестник Тюменского государственного университета. 2010. №3.
7. Кульчицкий А.Р., Гоц А.Н. Управление техногенными рисками в области охраны окружающей среды // Фундаментальные исследования. 2012. №11-4.
8. Панкин Д.В. По моему мнению, важен не мегарегулятор сам по себе, а важно изменение содержания регулирования и надзора... (интервью руководителя ФСФР России Д.В. Панина агентству ПРАЙМ, URL: http://www.fcsm.ru/ru/press/interviews/index.php?id_3=9206&year_26=2013&month_26=7)
9. Решение Совета Европы от 7 мая 1985 «По новому подходу к технической гармонизации и стандартам (85/C 136/01). URL: <http://rgtr.oxmedia.ru/files/RGTR/International%20%20Cooperation/EC/Prilozhenie%2020.pdf>
10. Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика. URL: <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/1itog.pdf>
11. Annual Report of Australian Prudential Regulation Authority. 2012. URL: <http://www.apra.gov.au/AboutAPRA/Publications/Documents/APRA-AR-2012.pdf>.
12. Ashcroft J., Stewart F. Managing and supervising risks in defined contribution pension systems // IOPS. 2010. p.20. URL: <http://www.oecd.org/finance/private-pensions/46260971.pdf>
13. Blank F. Inspection reforms: why, how, and with what results. – Paris: OECD Publishing, 2012.
14. Blair T. Speech on risk and the state. 26 May 2005.

15. Breitenberg M.A. The ABC's of the U.S. conformity assessment system. URL: <http://publicaa.ansi.org/sites/apdl/Documents/News%20and%20Publications/Brochures/NCAP%20second%20edition.pdf>
16. Breyer S. Breaking the vicious circle: toward effective risk regulation. – Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1993.
17. Hampton P. Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement. – L.: HM Treasury, 2005.
18. National conformity assessment principles for the United States. URL: <http://publicaa.ansi.org/sites/apdl/Documents/News%20and%20Publications/Brochures/NCAP%20second%20edition.pdf>
19. Obama B. Toward a 21st century regulatory system // Wall Street Journal, 18 January 2011.
20. Recommendation on risk management in regulatory systems. – Geneva: UNECE, 2011.
21. Regulation (EU) No 1025/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012. URL: <http://rgtr.oxmedia.ru/files/RGTR/International%20%20Cooperation/EC/Prilozhenie%201.pdf>
22. Regulatory policy: towards a new agenda. – Paris: OECD Publishing, 2010.
23. Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk. – Paris: OECD Publishing, 2010.
24. Risk management in regulatory frameworks: towards a better management of risks. – N.Y., Geneva: United Nations Economic Commission for Europe, 2012.
25. Risk management – Principles and guidelines. ISO 31000:2009. – Geneva: 2009.
26. Risk responsibility and regulation. – UK Better regulation commission, 2006.
27. Rocha R., Brunner G., Hinz R. Risk-based supervision of pension funds. Emerging practices and challenges. – Wash.: The World Bank, 2008.
28. Updated principles for risk analysis. – Wash.: Executive office of the President, 2007.
29. van Dam R., Andersen E.B. Risk-based supervision of pension institutions in Denmark // The World Bank. 2008. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6594/wps4540.pdf?sequence=1>
30. Zangary P., Longerstaey J. RiskMetrics™ technical document. Fourth edition (December 1996) // Morgan Guarantee Trust Company of New York. 1996. URL: http://www.msci.com/resources/research_papers/technical_doc/1996_riskmetrics_technical_document.html