Роман МЕЛЬНИКОВ

# Концептуальные подходы к формированию систем риск-ориентированного регулирования

В экономически развитых странах законы, регулирующие обращение пищевых продуктов и лекарств, а также безопасность рабочих мест, были приняты еще в начале 1900-х гг., и тогда же были созданы соответствующие службы надзора. Основные решения в области формирования системы регулирования рисков финансового сектора были утверждены во время Великой депрессии, т. е. в 1930-е гг. В конце XX – начале XXI вв. регулирование рисков в области здоровья и безопасности граждан, а также окружающей среды, стало одной из ключевых функций государства во многих странах мира.

Вместе с тем в последние годы правительства ряда стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) пришли к выводу, что им необходима более эффективная политика, позволяющая систематически оценивать различные риски и реагировать на них наиболее адекватным образом [Risk and regulatory policy, 2010]. Интерес к развитию методологии риск-ориентированного регулирования связан также с обеспокоенностью избыточным регулированием и инициативами по его ограничению, особенно в Великобритании. В рамках развития правительством Т. Блэра идей «нового государственного управления» и «модернизированного правительства» акцент сделан на снижение административного бремени регулирования, а также повышение эффективности использования бюджетов регулирования, что отразилось на содержании формируемой методологии риск-ориентированного регулирования.

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

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

**Роман Мельников**, доктор экономических наук, профессор кафедры государственного регулирования экономики МИГСУ РАНХиГС (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: rm.melnikov@migsu.ru

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

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

## CONCEPTUAL APPROACHES TO THE FORMATION OF SYSTEMS OF RISK-BASED REGULATION

**Roman Melnikov**, doctor of economic sciences, professor of government regulation of the economy IIPAM RANEPA (Russian Federation, 119571, Moscow, Vernadsky Prospekt 82). E-mail: rm.melnikov@migsu.ru

**Summary:** The article provides a comparative analysis of the different conceptual approaches to the development of systems of risk-based regulation, proposed by foreign experts. These concepts are focused on solving problems at different levels, they complement each other. In particular, the model of a system of risk-based regulation of the Organization for Economic Cooperation and Development, which provides improved procedures of planning inspection service of the state control (supervision), based on the use of risk scores of individual control objects can be integrated into a more general model of risk management control system of the European United Nations Economic Commission. In turn, this integrated model can be used in a variety of subject areas, including in Russia, it is necessary to address the targets in the field of optimization of the system of conformity assessment, permitting and enforcement powers under Strategy 2020: A new model of growth – new social policy.

**Keywords:** risk-based regulation; regulatory system; risk management.

Во-вторых, речь идет о внедрении системы управления риском того, что регулятор, под которым обычно понимается служба надзора, не обеспечит достижение своих конечных целей. Это позволяет распределять ресурсы регулятора, предназначенные для инспектирования, 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 означает возможность использования внутренних моделей оценки рисков финансового посредника для определения размера капитала, необходимого для их покрытия.

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

Согласно утверждениям аналитика ОЭСР Г. Бундса, 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 субъектами [Bounds, 2010]. 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 США [Updated principles for risk analysis, 2007], в том числе на базе обобщения опыта и результатов деятельности различных американских регуляторов.

Оценка рисков включает в себя их идентификацию, а также прогнозирование вероятности реализации и масштаба негативных воздействий. Управление рисками включает разработку и осуществление действий по реагированию на риски по результатам рассмотрения возможных вариантов и выбора наиболее предпочтительного. Последующий анализ позволяет оптимизировать процессы оценки рисков и управления рисками по мере получения новой информации о результатах функционирования системы и отдельных сбоях.

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

Рабочей группой Европейской экономической комиссии ООН предложен концептуальный подход к организации риск-менеджмента в системе регулирования [Risk management in regulatory frameworks..., 2012], основанный на адаптации международных стандартов риск-менеджмента для частного сектора, прежде всего стандарта ISO 31000:2009 «Риск-менеджмент: принципы и руководство». Данный подход может применяться при разработке нового законодательства, определяющего систему регулирования рисков в конкретной предметной области, а также совершенствовании существующего законодательства.

Согласно авторам данного подхода Л. Якии и В. Никонову, система регулирования какого-то конкретного сектора представляет собой набор процессов, которые включают разработку требований и стандартов, направленных на обеспечение безопасности, принятие регламентирующих нормативных актов, а

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

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

также контроль за соответствием требованиям. Под регулятором понимается орган власти, который разрабатывает и совершенствует нормативно-правовые акты в общественных интересах, а не служба надзора, которая контролирует их исполнение.

Основные функции системы регулирования в области риск-менеджмента включают:

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

Обычно цель системы регулирования связывается с предотвращением каких-то провалов рынка. Достаточно удачно цели национальной системы регулирования США были сформулированы Б. Обамой как «защита здоровья граждан, их благосостояния, безопасности и окружающей среды при обеспечении содействия экономическому росту, инновациям, конкурентоспособности и созданию рабочих мест» [Obama, 2011].

Регулятор призван также определить ключевые активы (прежде всего нематериального характера, например, здоровье населения), которые система регулирования должна защищать. Далее он на систематической основе идентифицирует риски, способные нанести ущерб состоянию защищаемых активов. После этого риски анализируются и оцениваются, что позволяет проранжировать их по степени существенности и выделить критические, которым в дальнейшем уделяется наибольшее внимание.

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

Принятие риска означает, что регулятор решает, что он не должен или не может принимать меры, направленные на снижение вероятности реализации и масштаба ожидаемого воздействия риска. Важно, чтобы в том случае, если риск принят, все испытывающие его влияние субъекты были проинформированы об этом и разработали адекватные планы действий.

Глобальные тенденции препятствуют широкому использованию стратегии принятия риска. В обзоре ОЭСР «Политика регулирования: к новой повестке» отмечается, что, в то время, как мир в целом становится все более безопасным, обеспокоенность рисками общественности продолжает возрастать [Regulatory policy..., 2010. P. 29]. Это обусловлено ростом благосостояния и продолжительности жизни, развитием технологий и некоторыми другими факторами.

Избегание риска предполагает запрет на виды деятельности и процессы, в которых он может реализоваться. Хотя запрет очень жесткая мера, в некоторых случаях он выступает наиболее адекватной регулирующей реакцией. Например, запрет на использование фреона в холодильниках оказался достаточно эффективным способом сокращения его выбросов в атмосферу и восстановления озонового слоя Земли.

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

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

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

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

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

Последующий анализ завершает цикл риск-менеджмента в системе регулирования. Он предусматривает проведение регулярного внутреннего аудита и анализа методов, используемых в системе регулирования.

В другой концептуальной модели риск-ориенти-

рованного регулирования, предложенной профессором Лондонской школы экономики и политических наук Дж. Блэк по результатам обобщения практики деятельности различных служб надзора, основной акцент делается на обеспечении исполнения нормативных требований к уровню безопасности и особенно на распределении ресурсов, выделяемых на инспектирование [Black, 2010]. При этом проектирование и оценка альтернативных воздействий на стадии разработки нормативно-правовых актов в систему риск-ориентированного регулирования не включаются.

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

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

Первый ключевой элемент системы предусматривает определение конечных результатов регулирования, т. е. целей деятельности службы надзора, и основных рисков, которые она контролирует; второй – определение регулятором собственного аппетита (толерантности) к риску; третий – выявление основных угроз, а также вероятности их реализации и масштаба последствий. Четвертый элемент предусматривает присвоение балльных оценок риска поднадзорным фирмам исходя из информации о масштабе, особенностях их деятельности и способности самостоятельно управлять принимаемыми рисками; пятый – согласование частоты и тщательности проведения инспекционных проверок и оценок риска, присвоенных отдельным фирмам. При этом фирмам, характеризующимся наибольшими рисками, уделяется наибольшее внимание со стороны регулятора.

Различные службы надзора применяют разные подходы к публичному раскрытию информации о своих оценках подверженности рискам подконтрольных им фирм. Службы охраны окружающей среды часто публикуют оценки подверженности экологическим рискам отдельных объектов в специальных отчетах и размещают эту информацию на собственных интернет-сайтах. Регуляторы деятельности на финансовых рынках не публикуют оценок риска подконтрольных им организаций из опасения, что они могут быть неправильно поняты и информация дестабилизирует ситуацию на финансовом рынке в целом.

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

Распространение риск-ориентированных систем, обеспечивающих деятельность служб надзора, обычно следует схеме распространения многих инноваций. «Ранних приверженцев» риск-ориентированного регулирования, как правило, очень немного, но затем число служб надзора, применяющих риск-ориентированную систему в своей деятельности, устойчиво возрастает. При этом «последующим приверженцам» прямо или косвенно помогают «ранние приверженцы» благодаря обмену информацией об особенностях организации надзора в национальных юрисдикциях.

Различные концептуальные подходы к формированию систем риск-ориентированного регулирования делают акцент на проблемах различного уровня и благодаря этому 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 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.

**Литература / References**

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

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

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

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

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

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

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

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