

Ссылаться на данную статью нужно следующим образом:

Харченко С.Г., Дорохина Е.Ю. Есть ли в России нормативная база управления риском? Журнал «Экология и промышленность России» 2011, №4, с. 58-61.

## **ЕСТЬ ЛИ В РОССИИ НОРМАТИВНАЯ БАЗА УПРАВЛЕНИЯ РИСКОМ?**

*Харченко С.Г., Дорохина Е.Ю.*

**Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова**



*Харченко С.Г.,*

*доктор физико-математических наук, профессор, академик РАЕН*



*Дорохина Е.Ю.,*

*кандидат экономических наук, доцент*

*В статье проводится анализ российской нормативной базы управления риском точки зрения соответствия ее международным стандартам, обсуждаются неточности перевода и интерпретации основных понятий. Отмечается отсутствие нормативных определений ряда понятий, использованных в Федеральном Законе «О техническом регулировании», в частности таких, как степень риска, степень допустимого риска, недопустимый риск, степень фактического научно обоснованного риска, степень риска недостижения целей технических регламентов. Обосновывается вывод об угрозе научно необоснованных нормативных документов для национальной безопасности.*

**Ключевые слова:** риск, безопасность, управление риском, стандарт управления риском.

### **Международные нормы управления риском**

В конце 1970-х – начале 1980-х годов в развитых странах начало появляться законодательство регулирующее оценку и управление риском, в первую очередь в таких странах как Великобритания, США, Канада, Япония, Австралия и Новая Зеландия, затем почти все страны Евросоюза. В настоящее время в каждой из этих стран издано несколько сотен законов, регулирующих оценку и управление риском или основанное на них. За последние 10-15 лет внимание к оценке и управлению риском особенно возросло – некоторыми странами были выпущены новые национальные стандарты по управлению рисками, например США ('Enterprise Risk Management – Integrated Framework' – COSO 2004), Великобританией (BS 31100), Канадой (CAN/CSA-Q 850-1997), Японией (JIS Q 2001), Австралией и Новой Зеландией (AS/NZS 4360:2004). Это произошло в значительной степени потому, что управление рисками превратилось в неотъемлемую часть управления экономикой. За последние несколько лет появился ряд международных стандартов (AIRMIC, ALARM, IRM:2002, ISO/DIS 31000, PMI и др.), упорядочивших и ужесточивших подходы к управлению рисками. Повышенные требования к управлению рисками закреплены в законодательстве некоторых стран, в частности, в США в 2002 году принят закон Сарбейнса-Оксли. С 2005 года управление рисками стало ключевым показателем при оценивании предприятий такими компаниями как *PricewaterhouseCoopers*, *Deloitte*, *Ernst & Young* и *KPMG*, а в 2007 году *Standard and Poor's* в новой методологии оценивания корпоративного управления также сделала основной акцент на управлении рисками.

Почему возникла необходимость в такой массовой переработке документов, направленных на безопасность и управление рисками как основного механизма обеспечения этой безопасности? В чем смысл пересмотра основных понятий, определений, подходов, процедур, мер оценки и многого другого? — Ответ достаточно прост. Этого требуют не только и не столько новые научные достижения в этой бурно развивающейся области, но в гораздо большей степени – потребности практики функционирования государственных организаций и частных компаний.

Проблема совершенствования управления рисками и закрепление норм, правил и процедур этого управления в законодательных и нормативных документах возникла не неожиданно, она появилась с момента возникновения науки о рисках – анализе риска и с этих пор не только находилась в центре внимания не только специалистов по риску, но также многочисленных международных и государственных организаций многих стран мира. Особенно интенсивно эта наука стала развиваться с середины 90-х гг. Наиболее впечатляющих успехов в этой области достигли такие страны как США, Великобритания, Австралия и Новая Зеландия, Япония и Канада. Поэтому изучение стандартов этих стран для

использования в отечественной науке и практике может представлять определенный интерес как для специалистов в области управления риском, так и для руководителей высшего и среднего звена государственных организаций и частных компаний.

В декабре 2002 года в Российской Федерации появился первый закон, в котором используется понятие «риск» — это Федеральный Закон «О техническом регулировании» (N 184-ФЗ 27 декабря 2002 года). И практически сразу вслед за ним в январе 2003 года был введен Государственный стандарт Российской Федерации по управлению рисками (ГОСТ Р 51897-2002). Первой реакцией специалистов была – «ну, наконец-то в России начался переход на методологию анализа риска». Но первое впечатление было обманчиво, детальный анализ этих документов принес только разочарование, которое значительно углубилось за последующие 8 лет, и особенно после анализа перспектив дальнейшего развития событий. Федеральный Закон «О техническом регулировании» вскорости после его принятия был признан профессионалами одним из самых неудачных законов российского законодательства и получил множество негативных отзывов, суть которых хорошо выразил директор Федеральной службы безопасности России Николай Патрушев: *«Результаты анализа законотворческой практики позволили выделить новый вид угроз национальной безопасности — в правовой сфере. Речь идет о возможности нанесения ущерба жизненно важным интересам Российской Федерации в результате принятия законодательных актов, «не до конца продуманных» с точки зрения правовых последствий, либо разработанных в интересах определенных групп лиц. Следует отметить, что если правовые последствия и их влияние на безопасность личности, общества и государства может оценить или спрогнозировать только высококвалифицированный специалист (поскольку такой анализ необходимо проводить с учетом влияния различных факторов, в том числе иногда весьма субъективных), то недопущение принятия «казачных» законов является обязанностью всех государственных структур, в той или иной степени участвующих в обеспечении безопасности Российской Федерации.»*<sup>1</sup>

### **Немного о терминах.**

При изучении ФЗ «О техническом регулировании» и Госстандарта по управлению рисками создается впечатление, что его авторы решили использовать старые зарубежные источники, однако плохо знакомы как с современными словарями английского языка<sup>2,3</sup>, так и с традициями русского языка. А главное – они плохо знают терминологию и содержательную

---

<sup>1</sup> Патрушев Н. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России. Журнал российского права № 7, 2007 г.

<sup>2</sup> Oxford Dictionary of English. Oxford University Press. Second Edition, 1989.

<sup>3</sup> Oxford Dictionary of English. The Third Edition. Oxford University Press 2005.

сторону данной предметной области<sup>4,5</sup>. Разберем эти документы последовательно именно с точки зрения современных знаний науки о рисках, выработанных сообществами профессионалов именно в этой области, и начнем с основных понятий.

Во-первых, о названиях Закона и госстандарта. Само название Госстандарта - "Менеджмент риска. Термины и определения." В русском языке уже к середине 90-х годов закрепился термин – «управление риском», который полностью соответствует английскому «Risk management». Нет никаких оснований для того, чтобы отказываться от этого термина, закрепившегося в научной литературе.

Разбор понятия «техническое регулирование» еще в 2007 г. прекрасно проделал Моисей Гельман,<sup>6</sup> отметивший, что «*technical regulation*» неправильно перевели как «технический регламент», хотя по смыслу, общепринятому в русскоязычной профессиональной литературе, он означает «техническая норма», то есть «стандарт». После чего в Законе подменили «правовое регулирование» и «техническое нормирование» или «нормирование технических характеристик» совершенно иным понятием - «техническим регулированием», а стандарты – соответственно техническими регламентами. Видимо на этом основании и закон назвали «О техническом регулировании», указав в нем, что это есть «правовое регулирование». Однако правовое регулирование (нормирование) характеристик объектов вопреки толкованию авторов Закона - отнюдь не синоним технического регулирования. Техническое регулирование, согласно учебникам, это целенаправленное изменение параметров процессов и объектов при помощи технических средств.

Риск определен в Законе как «вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда».

Вполне логично в Госстандарте терминология тоже начинается с определения риска: риск – это сочетание вероятности события и его последствий. На первой же странице этого стандарта дается ссылка на применение данного понятия для целей безопасности в Государственном стандарте РФ ГОСТ Р 51898-2002 "Аспекты безопасности. Правила включения в стандарты" (который опубликован одновременно со стандартом "Менеджмент риска. Термины и определения."). Однако определение риска в стандарте Р 51898-2002 иное: риск – это сочетание вероятности нанесения ущерба и тяжести этого ущерба. Хотя по смыслу

---

<sup>4</sup> Глоссарий *Общества по анализу риска* SRA [Glossary of Risk Analysis Terms. Society for Risk Analysis. USA, 1997].

<sup>5</sup> Глоссарий *Общества управления риском и страхованием* [The RIMS Risk Management Glossary. — N. Y., 2001.]

<sup>6</sup> Гельман М. Чем необходимо срочно заменить Закон «О техническом регулировании»? От фальсифицированных технических регламентов обратно к конституционным стандартам.//Промышленные ведомости. 2007. №8–9

эти определения близки, но остается загадкой: почему они не идентичны? В чем здесь смысл? Три документа – три определения риска, и все разные. К сожалению, другого определения риска в российских законах и нормативных актах не существует. Ещё обращает на себя внимание в стандарте ГОСТ Р 51898-2002 определение безопасности: безопасность – это отсутствие недопустимого риска. Хотя само понятие «недопустимого риска» нигде не определено – ни в одном законе или подзаконном акте РФ. При этом полностью игнорируется определение безопасности, которое дано в Законе РФ «О безопасности» 1992 года: «**Безопасность** - это защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». (А в новом Законе о безопасности 2010 года определение безопасности вообще отсутствует). Создатели государственного стандарта ГОСТ Р 51897-2002 посчитали, что закон писан не для них, или что для них он не важен? Насколько должны соответствовать друг другу законы и государственные стандарты? Помимо того, рекомендации авторов стандарта насчет употребления слова безопасность были бы очень интересны для разработчиков проекта нового закона «О безопасности» 2010 года: «Слова "безопасность" и "безопасный" следует применять только для выражения уверенности и гарантий риска. Не следует употреблять слова "безопасность" и "безопасный" в качестве описательного прилагательного предмета, так как они не передают никакой полезной информации». Таким образом, авторы стандарта находятся в полном противоречии с прошлыми и современными законодателями.

Далее авторы стандарта ГОСТ Р 51897-2002 решили развести такие понятия как *событие* и *явление*, которые в данном контексте являются несомненными синонимами. «Событие – это возникновение специфического набора обстоятельств, при которых происходит явление». Определение явления при этом отсутствует.

Заслуживает особого внимания определение, данное в стандарте ГОСТ Р 51897-2002 «менеджмента риска» (risk management): «Скоординированные действия по *руководству* и *управлению* организацией в отношении риска». Остается непонятным, почему не учитывались определения, предложенные сообществами профессионалов.

Одно из первых определений управления риском было дано Комиссией по оценке и управлению риском при Президенте и Конгрессе США. Оно звучало так:

*“Управление риском – это процесс идентификации, оценки, отбора и осуществления действий по уменьшению риска для здоровья человека и экосистем. Целью управления риском «является поиск и принятие научно-обоснованных, экономически эффективных, интегрированных мер, призванных снизить или предотвратить риск возникновения опасных ситуаций с учетом социальных, культурных, этических, политических и правовых особенностей. ” (1997).*

Современное определение чаще всего такое: *Управление риском* есть процесс снижения существующей опасности до уровня, признаваемого обществом *приемлемым*<sup>7</sup>, установление *контроля* и *мониторинга* за потенциально небезопасными объектами и ситуациями, а также обеспечения информированности общественности об угрозах, принимаемых мерах и полученных результатах.

Но то, что написано в стандарте ГОСТ Р 51897-2002 далее, вызывает сомнения не только в знаниях авторов стандарта английского языка, но русского также. Цитируем: «Обычно менеджмент риска включает в себя оценку риска, обработку риска, принятие риска и коммуникацию риска». При этом обработка риска определяется далее как: Процесс выбора и осуществления мер по модификации риска. Выражение «обработка риска» является переводом с английского «Risk Treatment». Но данное выражение нужно переводить как регулирование риска, воздействие на риск, но не как обработка риска (нет такого выражения в русском языке). Нет также в русском языке и такого выражения как коммуникация риска. Это выражение нужно переводить как передача информации или получение информации о риске. Ниже в стандарте понятие коммуникация риска (risk communication) определяется как "Обмен информацией о риске или совместное использование этой информации между лицом, принимающим решение, и другими причастными сторонами». Это определение в корне не верно, так как в этом случае обмен совсем не обязателен – информация может передаваться только в одну сторону: от специалистов, оценивающих риск через средства массовой информации – лицам, принимающим решения, населению и всем заинтересованным сторонам (хотя возможен и обмен информацией).

Такая информация может быть следующего содержания:

- 1) она сообщает об оценках степеней опасности и форме риска;
- 2) говорит, что решено или сделано на основе имеющихся оценок риска;
- 3) говорит, что надо делать населению, чтобы защитить себя от риска;
- 4) позволяет населению интерпретировать эту информацию и самостоятельно решать: что делать.

То есть эксперты оценивают риск и сообщают населению через те, или иные системы коммуникаций (радио, телевидение, печать) как велик этот риск и что нужно делать в этой ситуации – всё это игнорируется в Госстандарте.

Далее в стандарте говорится: «Информация может касаться существования, природы, формы, вероятности, тяжести, приемлемости, мероприятий или других аспектов риска.» С

---

<sup>7</sup> Понятие «приемлемый риск» и его численное значение как правило в большинстве развитых стран закрепляется законодательно.

каких пор мероприятия – стали рассматриваться как аспекты риска? Что имеется в виду под «асpekтами»?

### **Закон как угроза безопасности**

В Законе неоднократно упоминается о необходимости учета **степени риска** причинения вреда (например, в ст. 7), однако нигде не дается определение самой «степени риска». Особенно удивляют ссылки в законе на **степень допустимого риска** (ст. 7) и требование ее обязательного определения, но кто, как и где может и должен определять ее нигде не упоминается, а также **«недопустимый риск»**, связанный с причинением вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений» (ст. 2), при как отмечено в Комментарий к Закону отсутствие недопустимого риска причинения вреда является главным критерием безопасности (хотя авторы Закона не считают необходимым точно определить этот критерий, его сущность). То же касается и выражений **«степень фактического научно обоснованного риска»** (ст. 7), **«степень риска недостижения целей технических регламентов»** (ст. 23). При этом, ни в Законе, ни в Госстандарте не делается различий между чистыми и спекулятивными рисками – авторы этих документов просто не догадываются, что эти риски по-разному определяются, по-разному оцениваются и по-разному управляются.

Кстати, методы исследования и оценки риска предусматриваются Законом только для ветеринарно-санитарных и фитосанитарных мер, и только для них в Законе при оценке степени риска могут приниматься во внимание положения международных стандартов, рекомендации международных организаций, участником которых является Российская Федерация (ст. 7).

Следующее выражение Госстандарта, с которым можно поспорить – это *осознание риска* (risk perception), которое определяется как: «Набор ценностей и озабоченностей, в соответствии с которыми причастная сторона рассматривает конкретный риск». В отечественной научной литературе уже утвердился термин восприятие риска, а не осознание риска. Нет оснований для изменения терминологии.

Вызывает особое удивление в Госстандарте определение выражения анализ риска (risk analysis): «Систематическое использование информации для определения источников и количественной оценки риска». В глоссарии терминов Общества по анализу рисков<sup>8</sup> (*Glossary of Risk Analysis Terms. Society for Risk Analysis. USA, 1997*) **анализ риска**

---

<sup>8</sup> Это общество является одной из самых авторитетных в мире организаций профессионалов, занимающихся проблемами риска.

определяется как детальное исследование, включающее оценку риска, вычисление риска, и разработку альтернатив по управлению риском, выполненную, чтобы понять природу нежелательных, отрицательных последствий для жизни и здоровья человека, собственности, или окружающей среды; аналитический процесс, обеспечивающий получение информации о нежелательных событиях; процесс количественного определения вероятностей и величины ожидаемых последствий идентифицированных рисков.

И наконец, самое главное – *управление риском* – так переводится в стандарте risk control. Оно определяется там как: «Действия, осуществляемые для выполнения решений в рамках менеджмента риска.» При этом, «управление риском может включать в себя мониторинг, переоценивание и действия, направленные на обеспечение соответствия принятым решениям».

Прежде всего, risk control правильнее переводить в этом контексте как контроль за рисками (или контроль над рисками). Здесь необходимо отметить, что термин "управление риском" иногда используется как синоним "контроля за рисками", хотя сам контроль за рисками является важным компонентом управления рисками.

**Контроль за рисками** уходит корнями в парадигму контроля, то есть в представление о том, что отклонение от желаемого стандарта или положения может быть предотвращено или исправлено. Но между контролем в инженерных или конструкторских технических системах и контролем в системах человеческой деятельности наблюдаются существенные различия.

И последнее, выражение risk avoidance правильнее переводить в данном контексте как избежание риска или уклонение от риска, но не предотвращение риска (как в стандарте), - это не может быть признано правильным по смыслу. Это выражение определяется как: Решение не быть вовлеченным в рискованную ситуацию или действие, предупреждающее вовлечение в нее. Отнюдь не все риски можно предотвратить, но их можно избежать. А фраза стандарта о том, что «Перемещение источника не является переносом риска» звучит просто забавно.

Необходимо отметить, что Постатейный комментарий к Федеральному закону "О техническом регулировании"<sup>9</sup> подробно разбирает все понятия и определения, за исключением понятия «риск», в том числе и «допустимый риск», «недопустимый риск», «фактический научно обоснованный риск» и т.п. По-видимому, авторы Закона даже не догадываются о том, что слово риск вообще впервые в этом Законе упоминается в законодательстве Российской Федерации. Всё это вызывает множество вопросов и приводит к недоумению: кто же писал этот Закон и этот Госстандарт? Это следствие

---

<sup>9</sup> <http://www.isci-gost.ru/index.files/24.htm>



непрофессионализма или спецзаказ? В законодательной практике США есть хороший пример для подражания – текст закона начинается с фамилий сенаторов, которые его инициировали и фамилий тех, кто его лоббировал (часто законы называют по фамилиям этих сенаторов, например Закон Сорбейнса-Оксли назван по имени сенаторов Поля Сорбейнса и Майкла Оксли) – в этом случае ясно, на кого можно списать достоинства и недостатки.

Зачем нужен этот разбор ошибок? Тем более что, по мнению профессионалов, этот Госстандарт совершенно бесполезен в практической жизни и никак не пригодится риск-менеджеру. Однако подобные ошибки множатся и распространяются как лавина, они создают правовой нигилизм у молодых специалистов в области анализа риска и не позволяют использовать стандарт в процессе обучения. Нельзя бездумно использовать иностранные термины и плодить наукообразие, перевод таких документов как стандарты должны делать профессионалы, а при написании национальных стандартов нельзя просто копировать западные образцы.

Принятие подобных законов и Госстандартов наносит серьезный урон жизненно-важным интересам личности, общества и государства, отбрасывает Российскую Федерацию далеко назад и не дает возможности для нормального развития. И главный удар при этом наносится именно по безопасности страны.

#### **Использованная литература.**

1. Государственный стандарт РФ ГОСТ Р 51897-2002 "Менеджмент риска. Термины и определения" (принят постановлением Госстандарта РФ от 30 мая 2002 г. N 223-ст). Risk management. Terms and definitions. Дата введения 1 января 2003 г.
2. Государственный стандарт РФ ГОСТ Р 51898-2002 "Аспекты безопасности. Правила включения в стандарты" (принят постановлением Госстандарта РФ от 5 июня 2002 г. N 228-ст). Safety aspects. Guidelines for their inclusion in standards. Дата введения 1 января 2003 г.
3. Федеральный Закон Российской Федерации «О техническом регулировании» N 184-ФЗ 27 декабря 2002 года. Федеральный Закон Российской Федерации «О техническом регулировании» N 184-ФЗ 27 декабря 2002 года (в ред. Федеральных законов от 09.05.2005 N 45-ФЗ, от 01.05.2007 N 65-ФЗ).
4. Харченко С.Г., Ананьева Р.В. О необходимости дифференциации понятий «безопасность» и «национальная безопасность». Вестник Академии военных наук. 2010, №1(30), с. 54-59.
5. Харченко С.Г. Дорохина Е.Ю. Анализ рисков окружающей среды Журнал «Вопросы анализа риска» 2009, № 1-2 (15-16), с.92-105.
6. Харченко С.Г. Управление рисками окружающей среды. В сб. «Национальная безопасность России в условиях трансформации международных отношений». Сост. Р.А.Явчуновская, М.: МАКС Пресс, 2009, с. 208-220.
7. Жарова О.В. и Харченко С.Г. Стандарт управления риском Австралии и Новой Зеландии. В сб. «Национальная безопасность России: проблемы и пути обеспечения». Сб. науч. статей/ Под. общ. ред. Смульского С.В. М.: МАКС Пресс 2010, с. 46-60.
8. Анализ риска и проблем безопасности. В 4-х частях./Ч. 2. Безопасность гражданского и оборонного комплексов и управление рисками: Научн. руковод. К.В.Фролов. Авторский коллектив: Голицин Г.С., Елохин А.Н., Жаворонкова Н.Г., Измалков В.И., Иойрыш А.И., Кофф Г.Л., Махутов Н.А., Осипов В.И., Порфирьев Б.Н., Харченко С.Г., Шойгу С.К. и др.) – М.: МГФ «Знание», 2006. – 752 с.