УДК: 005.342:342.55(1-87) DOI: 10.22394/2071-2367-2019-14-4-98-107

ПРИМЕНЕНИЕ РИСК–МЕНЕДЖМЕНТА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗА РУБЕЖОМ

***Щёголев А.В.*[1]**

В современных макроэкономических условиях органы публичного управления являются ключевым элементом развития национальной экономики, поскольку от результатов их работы – своевременных и максимально эффективных принятых управленческих решений – зависит благополучие общественного устройства и развития.

При этом на деятельность данных органов оказывает влияние множество неблагоприятных фактов - рисков публичного управления. Однако на сегодняшний день ни в отечественной ни в зарубежной научной литературе нет единого подхода к нейтрализации последствий влияния данных рисков. Поэтому основной *целью* данного *исследования* выступает изучение международного опыта с целью поиска и интеграции выявленных положительных моделей риск-менеджмента в деятельность отечественных органов государственной и муниципальной власти. *Предметом исследования* являются взаимоотношений, возникающих между органами государственной и муниципальной власти в процессе применение риск-менеджмента в деятельности органов публичного управления за рубежом. *Методология исследования* - анализ деятельности органов публичного управления за рубежом и в современной России. Результаты исследования зарубежного опыта свидетельствуют о том, что на сегодняшний день одной из самых развитых систем риск-менеджмента является модель Великобритании. Однако в силу наличия у нее ряда слабых сторон применение британского опыта, без устранения недостатков и адаптации к отечественной практике не принесет желаемого социально-экономического эффекта.

Ключевые слова: публичное управление, система публичного управления, риски публичного управления, инструменты публичного управления, система риск–менеджмента, нормативно–правовая база управления рисками, международный опыт управления рисками.

Щеголев Александр Владимирович – старший преподаватель кафедры экономики и экономической безопасности Среднерусского института управления – филиала Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 302028, Россия, г. Орёл, б. Победы, д. 5а, e-mail: shchegolev_alex@mail.ru

USING RISK MANAGEMENT IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES ABROAD

SHCHEGOLEV A. V. – Senior Lecturer of the Department of Economics and Economic Security, Central Russian Institute of Management **–** a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: shchegolev_alex@mail.ru

In modern macroeconomic conditions, public administration bodies are a key element in the development of the national economy, since because of the results of their work - timely and most effective management decisions - the well-being of the social structure and development depend on.

At the same time, the activity of these bodies is influenced by many unfavorable facts - public administration risks. However, today neither in the domestic nor in the foreign scientific literature there is a single approach to neutralizing the effects of these risks. Therefore, the main purpose of this research is the study of international experience with the aim of finding and integrating the identified positive risk management models in the activities of domestic state and municipal authorities.The subject of the study is the relationship that arises between state and municipal authorities in the process of applying risk management in the activities of public authorities abroad. The research methodology is an analysis of the activities of public administration bodies abroad and in modern Russia. The results of a study of foreign experience indicate that today one of the most developed risk management systems is the UK model. However, due to the presence of a number of weaknesses, the application of the British experience, without eliminating the shortcomings and adapting to domestic practice, will not bring the desired socio-economic effect.

Keywords: public administration, public administration system, public administration risks, public administration tools, risk management system, regulatory framework of risk management, international experience in risk management.

Деятельность органов государственной и муниципальной власти существенно отличается от деятельности коммерческих хозяйствующих субъектов. Однако она не исключает возможности влияния неблагоприятных факторов – рисков – на процесс формирования и принятия эффективных своевременных управленческих решений. В результате возникает необходимость изучения накопленного опыта управления подобными рисками системы публичного управления и интеграции выявленных положительных аспектов в деятельность отечественных органов государственной и муниципальной власти.

По мнению С.В. Виноградова, С.А. Афанасьевой[1], одним из наиболее развитых подходов, заслуживающим отдельного внимания, является система риск–менеджмента, функционирующая в Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, которая зиждется на трёх основополагающих нормативных документах: «Зелёной книге» (1997), «Белой книге» (1999) и «Оранжевой книге» (2002), а также двух дополняющих их инструкциях[2], каждая из которых является дополнением и связующим элементом комплексной системы управления рисками.

Так, Белая книга «Модернизация правительства» (1999) в действующем механизме публичного риск–менеджмента Соединённого Королевства сыграла одну их решающих ролей, поскольку она выступает основой для общей комплексной модернизации всех элементов системы публичного управления. В частности, в её содержании поднимается проблема связанная с ситуацией, когда чиновники изо всех сил стараются уклоняться даже от самых низкорискованных проектов, поскольку положительный результат подобных проектов может быть не замечен обществом и вышестоящим руководством, а отрицательный обязательно вызовет общественные порицание и массу других негативных последствий. Подобная ситуация приводит к нежеланию изучаемых субъектов взаимодействовать с любыми проявлениями рисков и тем самым терять новаторские идеи и даже высокодоходные инновационные проекты. В этой связи, как указано в документе, он отчасти направлен на «улучшение способов управления рисками»[3], в том числе на развитие способов оценки рисков, инструментов управления ими, а также изучение их взаимосвязей.

Поэтому в качестве предложения по разрешению сложившейся ситуации в книге закрепляется возможность в отдельных случаях принимать рискованные управленческие решения, которые могут быть оправданы вероятным экономическим и социальным эффектом. Так, отдельные менеджеры государственного управления, под строгим надзором специализированных инспекторов (аудиторов или контролёров), хоть и несут ответственность за принятые решения, а также за полноту и направления использованных бюджетных средств, могут и должны идти на риск. При этом подобные решения попадают под

[1] Виноградов С.В., Афанасьева С.А. Международный опыт применения риск–менеджмента / С.В. Виноградов, С.А. Афанасьева // Вестник научного общества студентов, аспирантов и молодых ученых. – 2016. – № 1. – С. 10.

[2] Бабажанова Ж.А. Возможности использования международного опыта риск–менеджмента в национальной экономике [Электронный ресурс] / Ж.А. Бабажанова // Научные статьи Казахстана, 2016. – Режим доступа: https://articlekz.com/article/21268 – (Дата обращения: 28.08.2018).

[3] Modernizing Government White Paper, (1999) [Электронный ресурс] // Международная Ассамблея столиц и крупных городов. – Режим доступа: http://www.e–gorod.ru/e–project/whitepaper/4310–01.htm – (Дата обращения: 28.08.2018);

область проведения обязательного аудита (контроля, ревизии), и в случае успешного прохождения такой проверки менеджер, независимо от положительного или отрицательного результата реализации данного проекта, получает поощрение и общественное признание как новатора.

Принятие подобного документа в целом свидетельствует об отказе Соединённого Королевства от архаичных способов управления и переходе на новый риск–ориентированный подход, нацеленный на формирование «*...новаторской и менее антипатичной культуры отношения к риску»*, что позволяет должностным лицам органов публичного управления интегрировать накопленный опыт и инструменты коммерческих структур по управлению рисками и на их основе принимать наиболее эффективные инновационные управленческие решения.

Единственным недостатком настоящей книги является то, что она выступает в качестве послания – призыва действующих на тот момент премьер–министра Тони Блэра и главы секретариата кабинета министров Джека Каннингэма к модернизации системы публичного управления Великобритании. А значит, применение подобного формата не позволяет предусмотреть частных особенностей интеграции компонентов риск–менеджмента, однако даёт возможность определить общее направление совершенствования применяемой системы публичного управления, в том числе акцентировать внимание на возможности и необходимости минимизации рисков, возникающих в ходе публичного управления.

Отечественный аналог настоящего документа назвать достаточно сложно, поскольку российское законодательство, ввиду своих отличительных особенностей, не предусматривает облачение в форму нормативно–правого документа любых посланий и обращений даже от должностных лиц высших органов публичного управления РФ. Поэтому создание аналога содержания Белой книги в современной отечественной нормотворческой практике по модернизации системы публичного управления и, в частности, интеграции компонентов риск–менеджмента было бы весьма актуальным.

Следующей «цветной» книгой, на которую опирается действующая британская система управления рисками государственных органов, является Зелёная книга (The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government), опубликованная 1997 году и представляющая собой общую методологию и отдельные частные организационные особенности проведения экспертизы деятельности центрального правительства Соединённого Королевства, в частности, разрабатываемых им новых направлений политико–экономического курса, программ развития и обособленных проектов, финансируемых за счёт бюджетных средств и призванных служить общественным интересам.

При этом в контексте проводимого исследования необходимо отметить, что

одна из 7 глав настоящего документа частично акцентирует внимание непосредственно на оценке уровня неопределённости и вероятности возникновения рисков публичного управления, а также возможных способах предупреждения и смягчения их последствий [1]. Документ дополняет и отчасти устраняет некоторые недостатки ключевых положений ранее изученной Белой книги. В частности:

– подтверждает наличие в деятельности государственных и муниципальных органов рисков публичного управления, требующих интеграции в изучаемую систему компонентов риск–менеджмента, позволяющих предупредить и снизить уровень неопределённости;

– предполагает под термином «управление рисков» структурированный подход к выявлению, оценке и контролю за рисками публичного управления, возникающих в ходе реализации определённой политики, программы и/или проекта;

– определяет в качестве основной цели управления рисками необходимость применения рентабельных систем риск–менеджмента, имеющих чётко установленную структуру и последовательность действий, позволяющую улучшить качество и своевременность принимаемых управленческих решений;

– предусматривает практическое воплощение в системе риск–менеджмента нескольких ключевых структурных компонентов (создание системы раннего выявления рисков; построение процессов наблюдения и контроля за рисками; обеспечение надёжности и доступности информации о рисках; создание механизмов минимизации негативных последствий влияния рисков; создание процессов принятия решений, основанных на анализе и оценке рисков);

– предлагает оценку ожидаемой стоимости рисков публичного управления, основанную на произведении вероятности возникновения риска и размера его предполагаемых последствий, или суммировании результатов по всем видам рисков;

– раскрывает классификацию рисков, возникающих в ходе реализации государственных проектов и программ, выступающую основой для составления реестра рисков – специализированного журнала, позволяющего вести количественный подсчёт рисков, вероятности их возникновения и возможных последствий;

– позволяет использовать государственным служащим некоторые общие инструменты риск–менеджмента (консультирование; экспериментирование; использование гибких подходов; предупреждение; экспертная оценка; смягчение

[1] The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government, (1997) [Электронный ресурс] // Treasury Guidance LONDON:TSO – URL:: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/attachments/uk–green–book_eng.pdf – (lata обращения: 28.08.2018).

последствий; моделирование; сценарный подход; передача риска; разработка альтернативных вариантов; частичное или полное уклонение);

– отражает основные этапы последовательности принятия управленческого решения в условиях риска (экспертиза и оценка факторов внешней внутренний среды; обоснование предлагаемых действий; постановка решаемых задач; разработка альтернативных вариантов; разработка и внедрение решения; контроль и оценка достигнутых результатов);

– учитывает трудность расчёта вероятности возникновения рисков, проблему ложных ожиданий при оценке рисков, а также возможность сохранения доли неопределённости в ходе управления рисками, формирующие новые, ранее не существовавшие риски.

В целом все вышеперечисленные аспекты, в совокупности с положениями ранее изученной Белой книги, позволяют с уверенностью утверждать о существовании в Соединённом Королевстве достаточно развитой фундаментальной основы системы риск–менеджмента органов публичного управления.

Однако, несмотря на выявленные положительные элементы, данный документ содержит ряд ключевых недоработок, способных отчасти дискредитировать все положительные моменты и, в случае наступления реальных рисков, полностью дестабилизировать изучаемую систему публичного управления. Так, основные положения Зелёной книги не включают в себя: во–первых, специализированной классификации рисков публичного управления, выступающей основой для образования недостающих матрицы, карты и полного справочника рисков, дающих представление о сущности, структурных взаимосвязях, факторах возникновения, возможных способах оценки и методах управления; во–вторых, методики расчета вероятности возникновения, позволяющей провести своевременную эвальвацию и консолидацию риска; в–третьих, алгоритма дифференциации способов эвальвации и методов управления в зависимости от различных групп рисков, позволяющего оптимизировать затраты и сохранить средства фонда (бюджета) риск–менеджмента; в–четвёртых, практических рекомендаций применения методов управления рисками, способствующих минимизации уровня риск–нагрузки на систему публичного управления; и, в–пятых, комплексного структурированного алгоритма риск–менеджмента деятельности органов публичного управления.

В результате изучаемый документ, как отмечалось ранее, выступает логическим продолжением Белой книги. При этом он, с одной стороны, содержит отличную фундаментальную основу интеграции компонентов риск–менеджмента, а с другой – имеет проблемы с практической реализацией и адаптацией основных положений для деятельности конкретных органов системы публичного управления.

Что касается отечественной практики принятия подобных документов, то аналога, полностью посвящённого экспертизе проектов, программ и в целом оценке разрабатываемого экономико–политического курса с применением относительно углублённого анализа рисков, не существует. Однако отдалённым документом, имеющим отчасти сходные положения, можно назвать ГОСТ Р 56275–2014 «Менеджмент рисков. Руководство по надлежащей практике менеджмента рисков проектов»[1], поскольку он также преследует в качестве основной цели выявление и минимизацию рисков проектов, но его структура является более углублённой в области коммерческого риск–менеджмента и не применима в деятельности органов публичного управления. Документ также не содержит каких–либо практических рекомендаций и даёт лишь обобщённые методы оценки, схемы и способы управления рисками. Поэтому воспроизводство основных положений содержания Зелёной книги в современной российской законодательной базе является также весьма актуальным.

Третьей «цветной» книгой, регламентирующей организацию деятельности по смягчению и предупреждению рисков органов публичного управления, является Оранжевая книга: Риск–менеджмент – прицепы и концепции (The Orange Book: Management of Risk – Principles and Concepts[2]), выпущенная в октябре 2014 года и ставшая, по заявлению правительства Великобритании, практическим руководством к интеграции компонентов риск–менеджмента в систему публичного управления.

Нововведения данного документа, в отличие от ранее изученных книг, заключаются: в построении модели риск–менеджмента, включающей в себя 4 основных последовательных этапа (идентификацию, оценку, управление, контроль), а также 2 дополнительных внеочередных, направленных на оценку внутренней и внешней среды субъекта, позволяющих подробно описать и наглядно продемонстрировать процедуру управления рисками государственных органов; в обосновании уточнённой классификации и характеристики рисков публичного управления, позволяющей повысить эффективность идентификации, а следовательно, возможность эвальвации и минимизации; в предложении ранее не существовавшей, матрицы рисков, позволяющей распределить усилия и выбрать последовательность управления рисками; в дополнении теоретического описания способов «лечения» рисков, направленного на изучение сущности и частных особенностей управления; в разработке практической формы документа по оценке

[1] ГОСТ Р 56275–2014 Менеджмент рисков. Руководство по надлежащей практике менеджмента рисков проектов [Электронный ресурс] // Единая справочная служба «Кодекс» и «Техэксперт». – Режим доступа: http://docs.cntd.ru/document/1200118641 (Дата обращения: 06.09.2018).

[2] The Orange Book Management of Risk – Principles and Concepts, (2004) [Электронный ресурс] // HM Treasury – URL:https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/ file/220647/orange_book.pdf (Дата обращения: 07.09.2018).

рисков экспертной группой, позволяющей определить вспомогательные индикаторы эвальвации рисков; и в заключении, в создании полной обобщённой схемы стратегического управления рисками государственных органов, объединяющей в себе все ранее отмеченные характеристики и позволяющей интегрировать частные компоненты риск–менеджмента в систему публичного управления.

Так, Оранжевая книга выступает в роли дополняющего блока основных положений Зелёной и Белой книг. При этом, несмотря на множество доработанных положительны аспектов, система публичного управления Соединённого Королевства также содержит пробелы в структуре государственного риск–менеджмента. В частности, предложенная классификация рисков не содержит специфики публичного управления; отсутствует методика расчёта вероятности возникновения рисков; нет алгоритма дифференциации способов эвальвации и методов управления в зависимости от различных групп рисков; не хватает практических рекомендаций применения методов управления рисками; также предложенная схема стратегического управления рисками государственных органов имеет слишком обобщённую структуру, без частных особенностей последовательности «лечения» рисков.

С целью устранения всех выявленных замечаний правительство Великобритании также неоднократно выпускало прочие нормативно–правовые акты, регламентирующие совершенствование отдельных элементов системы государственного риск–менеджмента. Например, отчет–инструкция «Риск: усовершенствование способности государства обращаться с рисками и неопределенностью»[1] и «Руководство по риск–менеджменту для министерств и государственных служб»[2]. Однако полного устранения всех недостатков, выявленных в ходе настоящего исследования, используя вышеуказанные документы, избежать не получится, поскольку они также содержат существенные пробелы, которые в практическом применении способны привести к формированию новых, ранее не существовавших рисков и в конечном счёте к полной дестабилизации системы публичного управления отдельной страны.

Таким образом, можно отметить, что на сегодняшний день одной из самых развитых систем риск–менеджмента в мире является действующая система Соединённого Королевства Великобритании и Северной Ирландии, поскольку она содержит множество ключевых компонентов, требуемых для создания

[1] Risk: Improving Governments Capability to Handle Risk and Uncertainty, (2002) [Электронный ресурс] // Summary Report of Cabinet Office. – URL: http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/su20risk.pdf (Дата обращения: 07.09.2018).

[2] Risk Management Guidance for Government Departments and Offices, (2004) [Электронный ресурс] // Department of Finance. – URL: http://govacc.per.gov.ie/files/2011/05/RM–Guidance–for–WebSite.pdf – (Дата обращения: 07.09.2018).

комплексного механизма предупреждения и защиты от рисков. При этом в ходе исследования также выявлены слабые стороны данной системы, способные увеличить уровень риск–нагрузи на деятельность органов публичного управления. Поэтому полное безоговорочное применение британского опыта без устранения недостатков и адаптации нормативно–правовой базы в отечественной практике не принесёт желаемого социально–экономического эффекта.

Библиография / References:

1. Бабажанова Ж.А. Возможности использования международного опыта риск–менеджмента в национальной экономике // Научные статьи Казахстана, 2016. – URL.: https://articlekz.com/article/21268. (Дата обращения: 28.08.2018).

2. Виноградов С.В., Афанасьева С.А. Международный опыт применения риск–менеджмента // Вестник научного общества студентов, аспирантов и молодых ученых. – 2016. – № 1. – С. 9–11.

3. Ветрова Л.Н., Матвеев В.В. Концептуальный подход к выбору метода управления бизнес–рисками в сельскохозяйственных организациях // Вестник АПК Ставрополья. – 2015. – № 4 (20). – С. 305–309.

4. ГОСТ Р 56275–2014 Менеджмент рисков. Руководство по надлежащей практике менеджмента рисков проектов // Единая справочная служба «Кодекс» и «Техэксперт». – URL.: http://docs.cntd.ru/document/1200118641. (Дата обращения: 06.09.2018).

5. Матвеев В.В., Михалев И.В., Суровнева В.А. Мониторинг как инструмент выявления и минимизации хозяйственных рисков организаций агробизнеса // Среднерусский вестник общественных наук. – 2017. – Т. 12. – № 4. – С. 185–193.

6. Modernizing Government White Paper, (1999) // Международная Ассамблея столиц и крупных городов. – URL.: http://www.e–gorod.ru/e–project/whitepaper/4310–01.htm. (Дата обращения: 28.08.2018).

7. Risk: Improving Governments Capability to Handle Risk and Uncertainty, (2002) // Summary Report of Cabinet Office. – URL.: http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/su20risk.pdf. (дата обращения: 07.09.2018).

8. Risk Management Guidance for Government Departments and Offices, (2004) // Department of Finance. – URL.: http://govacc.per.gov.ie/files/2011/05/RM–Guidance–for–WebSite.pdf. (Дата обращения: 07.09.2018).

9. The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government, (1997) // Treasury Guidance LONDON:TSO – URL.: https://www.pempal.org/sites/pempal/files/attachments/uk–green–book_eng.pdf. (дата обращения: 28.08.2018).

10. The Orange Book Management of Risk – Principles and Concepts, (2004) // HM Treasury. – URL.: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220647/orange_book.pdf. (дата обращения: 07.09.2018).

1. Babazhanova, Zh.A. (2016) Vozmozhnosti ispol'zovaniia mezhdunarodnogo opyta risk–menedzhmenta v natsional'noi ekonomike [Possibilities of using the international experience of risk management in the national economy] // Nauchnye stat'i Kazakhstana [Scientific articles of Kazakhstan]. – URL.: https://articlekz.com/article/21268. (Data obrashcheniia: 28.08.2018). (In Russ.)

2. Vinogradov, S.V., Afanas'eva, S.A. (2016) Mezhdunarodnyi opyt primeneniia risk–menedzhmenta [International experience in the application of risk management] // Vestnik nauchnogo obshchestva studentov, aspirantov i molodykh uchenykh [Vestnik of the scientific society of students, graduate students and young scientists]. – № 1. – P. 9–11. (In Russ.)

3. Vetrova, L.N., Matveev, V.V. (2015) Kontseptual'nyi podkhod k vyboru metoda upravleniia biznes–riskami v sel'skokhoziaistvennykh organizatsiiakh [A conceptual approach to choosing a business risk management method in agricultural organizations] // Vestnik APK Stavropol'ia [Agricultural Bulletin of Stavropol Region]. – № 4 (20). – P. 305–309. (In Russ.)

4. GOST R 56275–2014 Menedzhment riskov. Rukovodstvo po nadlezhashchei praktike menedzhmenta riskov proektov [GOST R 56275–2014 Risk management. Guidance on Good Practice for Project Risk Management] // Edinaia spravochnaia sluzhba «Kodeks» i «Tekhekspert» [Unified Reference Service “Codex” and “TechExpert”]. – URL.: http://docs.cntd.ru/document/1200118641. (Data obrashcheniia: 06.09.2018). (In Russ.)

5. Matveev, V.V., Mikhalev, I.V., Surovneva, V.A. (2017) Monitoring kak instrument vyiavleniia i minimizatsii khoziaistvennykh riskov organizatsii agrobiznesa [Monitoring as a tool of identifying and minimizing the economic risks of agribusiness organizations] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – T. 12. – № 4. – P. 185–193. (In Russ.)