

УДК 342.9

МИНИМИЗАЦИЯ РИСКОВ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

© 2018

В. И. Майоров, Е. А. Летаева

Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, Тюмень

Рассматривается один из важнейших этапов процесса управления рисками – минимизация рисков. На данном этапе разрабатывается и принимается комплекс мер, направленных на минимизацию угрозы реализации неблагоприятных событий и возможного ущерба. Выделены особенности системы государственного управления, обуславливающие специфику присущих ей рисков. Указаны основные риски, характерные для государственного управления в России. Проанализирован ряд методов, которые могут использоваться для минимизации рисков в сфере государственного управления.

Ключевые слова: риск–менеджмент, государственное управление, минимизация рисков, метод.

В основу современных реформ государственного управления во многих развитых странах положена идея переноса в систему государственного управления инструментов и методов, выработанных в бизнес–сфере. Данная идея является стрелком модели New Public Management («Новый государственный менеджмент»), появление которой в мировой практике государственного строительства стало своего рода реакцией на возросшие требования граждан как контрагентов органов исполнительной власти к эффективности политики и управленческих решений, к качеству предоставляемых государственных и муниципальных услуг. У людей, выступающих в качестве потребителей, привыкших к высокому уровню обслуживания со стороны частного сектора, начали возникать претензии и аналогичные требования к государственным услугам и технологиям их предоставления. В итоге актуализировались проблемы переноса управленческих технологий из частного в государственный сектор с его публично–правовым регулированием¹.

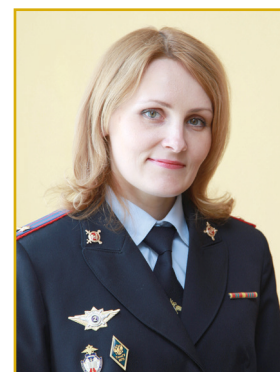
В сфере государственного и муниципального управления последствия решений могут быть намного глобальнее, чем, например, в отдельной организации, и охватывают намного больший объем целевой аудитории и заинтересованных групп. Именно в связи с этим в сфере принятия государственных решений одним из важных направлений деятельности является управление рисками².

Управление рисками (риск–менеджмент) – это процесс выявления, анализа и оценки рисков с целью принятия обоснованных решений в отношении выявленных рисков, а также реализации комплекса мер,



В. И. Майоров

Профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, доктор юридических наук, профессор



Е. А. Летаева

Доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, кандидат юридических наук

направленных на минимизацию угрозы реализации неблагоприятных событий и возможного ущерба.

Минимизация рисков в литературе по риск-менеджменту определяется как одна из основных стадий (этапов) процесса управления рисками. Эта стадия включает в себя прогнозирование рисков, определение их вероятных размеров и последствий, разработку и реализацию мероприятий по предотвращению или минимизации связанных с ними потерь. В самом общем плане под минимизацией рисков понимается совокупность организационно-управленческих мероприятий, направленных на снижение уровня риска в процессе финансово-хозяйственной и производственной деятельности.

В различных международных стандартах управления рисками, в которых содержится развернутый перечень основных стадий риск-менеджмента, нет единого общепринятого обозначения данного этапа. Общим является то, что минимизация рисков относится к завершающей стадии процесса управления рисками. Так, в рамках стандарта по риск-менеджменту Австралии и Новой Зеландии (AS/NZS 4360) процедура минимизации рисков наиболее близка к пятой стадии (обработка риска или выбор метода регулирования рисков)³.

Для выявления и анализа путей, форм и методов минимизации рисков в системе государственного управления необходимо:

1) раскрыть как особенности самой системы государственного управления, так и специфические черты рисков, присущих данной системе;

2) определить содержательную основу стадии минимизации рисков;

3) выявить наиболее эффективные пути, способы и методы минимизации рисков, характерные для системы государственного управления.

Риски являются неотъемлемой составной частью процесса формирования и осуществления государственной политики планирования и управления программами, службами и проектами в системе государственного управления. Можно выделить следующие особенности данной системы, обуславливающие специфику присущих ей рисков:

- деятельность государственных органов в первую очередь связана с производством общественных благ и предоставлением услуг обществу;

- имеет место многообразие рисков в сфере государственного управления, которые можно разделить на три основные группы: стратегические, операционные, касающиеся предоставления услуг, и риски, связанные с организационными изменениями (боль-

шую роль играют стратегические риски, минимизация которых является ключевой функцией в процессе деятельности органов государственного управления);

- имеются многочисленные барьеры на пути внедрения методов и приемов управления рисками;

- наблюдается недостаточная эффективность действующих формальных систем и процедур риск-менеджмента, включая стадию минимизации рисков;

- присутствует комплексный характер воздействия, когда принятые государственными органами стратегические решения относительно анализа, оценки и минимизации рисков распространяются на разные организации и программы;

- основным интегральным генератором рисков в государственном управлении выступает человеческий фактор.

Среди ученых, разрабатывающих проблемы управления рисками в системе государственного управления РФ, выделяются такие авторы, как М.А. Лапина и И.В. Понкин⁴, К.А. Петухова⁵, Ю.А. Тихомиров, Э.А. Уткин, Д.А. Фролов. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, «источники риска заложены в самом устройстве общества... Риски – сложное социальное явление, корни которого в природе общества, государства и человека»⁶. По мнению Э.А. Уткина и Д.А. Фролова, «любая управленческая деятельность всегда имеет рисковый характер, что обусловлено многофакторной динамикой управления и его внешнего окружения, а также ролью человеческого фактора в процессе воздействия»⁷.

При реализации государственного управления российское государство неминуемо сталкивается со следующими рисками.

1. Риск отсутствия учета или недостаточно полного учета законных требований, интересов и ожиданий всех заинтересованных сторон, включая само государство.

2. Риск нанесения ущерба окружающей среде (при осуществлении государственного управления в некоторых конкретных областях).

3. Риск, связанный с халатностью, непрофессионализмом и служебным несоответствием конкретных чиновников, неэффективностью их деятельности или даже с коррупционным характером поведения.

4. Наличие ряда опасностей и угроз стратегического характера, так называемых стратегических рисков. К их числу относятся:

- поражение в холодной войне, распад мировой сверхдержавы и последующие социально-экономические и политические трансформации;

- усиление криминализации и утечка капитала за границу, снижение производственного потенциала и возможность энергетического кризиса;

- снижение инновационного и научного потенциала;

- усиление мощи и диктата США, что может усиливать межнациональные и региональные конфликты;

- проблема терроризма, имеющая как внутреннее, так и внешние источники;

- чрезмерная открытость экономики России и рост чувствительности различных отраслей экономики страны к колебаниям мировой конъюнктуры⁸.

Немалое число рисков, существенно влияющих на качество и эффективность государственного управления, на его референтность (в части содержания и целеполагания) публичным интересам, на полноту и адекватность достижения поставленных целей государственного управления и реализации государственных функций предсказать в принципе невозможно, поскольку эти риски проистекают из нелинейных процессов.

Для учета и последующей минимизации рисков при принятии государственных решений имеют большое значение раннее выявление и оценка рисков на этапе выбора вариантов стратегии развития и разработки основных направлений государственной политики; максимально широкий спектр оценки возможных рисков, включая общественное мнение и мнение заинтересованных сторон; стабильность внутренней и внешней обстановки и наличие актуальной информации; превращение анализа риска в неотъемлемый элемент действующих процессов планирования и принятия рабочих решений.

Подобная практика получила широкое распространение в западных странах, в частности в Германии и Франции, где Комиссия государственных служб разрабатывает концептуальную основу планирования, в которую входят стратегии, возможности и управление рисками.

Системный подход к формированию политики предполагает включение в этот процесс анализа, оценки рисков и мер по снижению их уровня. При этом важнейшую роль играют экспертные оценки, в основе которых – выявление и определение имеющихся рисков в связи с реализацией той или иной политики, а также разработка путей и способов их минимизации (смягчение и нейтрализация воздействия рисков и поиск возможных альтернатив). При этом в роли экспертов могут выступать ученые, политики, общественные деятели, эксперты по рискам,

аудиторы, включая непосредственных исполнителей, занятых предоставлением государственных услуг.

Таким образом, управление рисками в сфере государственного управления включает в себя разработку политики в данной области, анализ рисков ситуации, поиск альтернативных вариантов решения и выбор наиболее приемлемого из них, определение доступных путей и средств минимизации риска, подготовку и планирование мер по нейтрализации, компенсации ожидаемых негативных последствий решений. При этом управление рисками в сфере государственного управления представляет собой непрерывный процесс, охватывающий всю государственную организацию или орган власти; используется при разработке и формировании стратегии; применяется на каждом уровне организации и в каждом ее подразделении. При принятии государственных решений по снижению уровня риска с учетом специфики сферы государственного управления можно применять следующие способы:

- раннее выявление и оценка рисков на этапах выбора стратегических вариантов и разработки политики;

- всесторонняя оценка риска, включающая в себя восприятие риска как заинтересованными сторонами, так и общественным мнением;

- приоритет оценки политического риска как более поддающегося количественному выражению, наряду с рисками финансовыми и экономическими;

- постоянная переоценка риска и возможностей.

В современном риск-менеджменте применяются различные методы, способы и пути снижения рисков. К числу методов, которые наиболее часто используют на практике российские компании для минимизации экономических рисков, можно отнести нормативный метод, создание резервных фондов, страхование риска, хеджирование, диверсификацию⁹.

В системе государственного управления с учетом его специфики могут быть использованы следующие из действующих методов минимизации риска.

1. Метод локализации и распределения¹⁰. Минимизация риска в форме его локализации применяется в ситуациях, когда имеется реальная возможность найти и идентифицировать его источники. Если в деятельности, связанной с потенциальными угрозами, удастся найти сектор, в котором опасность с позиции вероятности ущерба максимальна, то фокусируются именно на нем. При этом используются особые пути поиска и способы контроля таких опасностей, за счет чего угрозы минимизируются. Примером локализации могут

послужить действия крупных государственных компаний, реализующих сложные инновационные проекты, или государственных органов, занятых проведением общественных реформ. Выбирается несколько территорий, где в порядке эксперимента осуществляются действия по реализации инновационного проекта или реформы. Таким образом, риск возможных неудач локализуется, а в случае их успеха проект или реформа распространяются на остальные территории. Условиями реализации метода локализации выступают наличие возможности контролировать риск и реально управлять им, а также наличие факторов риска, легко вычленимых и идентифицируемых в ходе анализа и оценки.

2. Нормативный метод (разработка внутренних нормативов). Для применения этого метода требуются значительные усилия со стороны менеджмента. Нормативы помогают минимизировать риски за счет системы внутренних норм и ограничений; они не позволяют проводить операции, выходящие за пределы нормативов. Благодаря этому достигается сокращение частоты возникновения риска либо снижаются его масштабы.

3. Разработка стратегического плана позволяет достичь ряда преимуществ, используемых в последующем для компенсации рисков:

- минимизация риска случайных непроработанных решений;
- формирование долгосрочной целевой иерархии и контрольных механизмов достижения целей;
- формирование системы показателей результативности и эффективности, целевых значений, подлежащих достижению в установленные сроки;
- обеспечение гибкой реакции на возможные изменения рыночной ситуации;
- обеспечение системности и комплексности управления компанией, согласованной работы подразделений;
- обеспечение долгосрочного и эффективного ресурсного обеспечения деятельности.

Данный метод сегодня активно применяется при разработке государственных целевых программ.

4. Совершенствование организационных аспектов управления риском. Надлежащее осуществление риск-менеджмента предполагает создание в государственном учреждении или органе управления определенного подразделения по управлению риском, который будет использовать имеющиеся ресурсы и выполнять определенные функции. Это подразделение должен возглавлять риск-менеджер, при-

мающий участие в вопросах принятия рискованных решений, разрабатывающий мероприятия по снижению риска и обеспечивающий контроль функционирования системы риск-менеджмента и корректировки отклонений от намеченных результатов¹¹.

Кроме того, существует ряд неформализуемых методов минимизации рисков, косвенно воздействующих на качество организации риск-менеджмента, которые могут быть адаптированы к системе государственного управления. К таким методам можно отнести повышение эффективности использования кадрового потенциала или привлечение новых квалифицированных кадров; оптимизацию организационной структуры; развитие и поддержание связей с инфраструктурными организациями и т.д.

Дополнительные меры минимизации риска должны иметь четко определенную цель, соответствующую общей цели минимизации специфических рисков и (или) оптимизации соотношения «польза-риск». Конкретные цели и заранее определенные параметры оценки достижения поставленной цели с ключевыми этапами должны стать руководством при разработке дополнительных мер минимизации риска. Необходимо обеспечить надлежащий мониторинг по заранее определяемым параметрам на всех этапах процесса управления риском.

Таким образом, мероприятия по минимизации риска являются этапом процесса управления рисками в системе государственного управления, включающим в себя разработку и реализацию доступных путей, средств и методов минимизации риска, а также подготовку и планирование мер по нейтрализации возможных негативных последствий.

Статья выполнена в рамках гранта РГНФ: 17-03-00676.

Библиографический список

1. Охотский Е.В. Государственное управление: логика научного поиска и стратегия модернизационного обновления // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2013. N 4. С. 24–43.
2. Майоров В.И. Административная реформа в России: внедрение механизма управления рисками // Проблемы права. 2017. N 2 (61). С. 61–65.
3. Объединенный стандарт Австралии и Новой Зеландии AS/NZS 4360:2004 «Риск-менеджмент» // Сайт Калифорнийского университета [Электронный ресурс]. URL: https://www.ucop.edu/enterprise-risk-management/_files/as_stdnds4360_2004.pdf (дата обращения: 25.06.2018).

4. Лапина М.А., Понкин И.В. Риск-ориентированное публичное управление // Право и государство (Казахстан). 2015. N 3. С. 81–86.
5. Петухова К.А. Практика внедрения инструментов управления рисками в государственном управлении // Управление рисками. Проблемы анализа риска. Том 11. 2014. N 6. С. 71–76.
6. Тихомиров Ю.А. Риск в фокусе правового регулирования // Риск в сфере публичного и частного права: Коллективная монография / Под науч. ред. Ю.А. Тихомирова, М.А. Лапиной; Финансовый университет при Правительстве РФ. М.: От и до, 2014. 310 с.
7. Уткин Э.А., Фролов Д.А. Управление рисками предприятия. М.: ТЕИС, 2003. 247 с.
8. Акимов В.А. Основные опасности и угрозы современной России: оценка и прогноз // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2013. N 2. С. 105–119.
9. Гончаренко Л.П., Арутюнов Ю.А. Инновационная политика: учебник. М.: КНОРУС, 2011. 350 с.
10. Балабанов И.Т. Риск-менеджмент. М.: Финансы и статистика, 2011. 367 с.
11. Гончаренко Л.П., Филин С.А. Риск-менеджмент. М.: КНОРУС, 2009. 144 с.

¹ Охотский Е.В. Государственное управление: логика научного поиска и стратегия модернизационного обновления // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2013. N 4. С. 24–43.

² Майоров В.И. Административная реформа в России: внедрение механизма управления рисками // Проблемы права. 2017. N 2 (61). С. 61–65.

³ Объединенный стандарт Австралии и Новой Зеландии AS/NZS 4360:2004 «Риск-менеджмент» // Сайт Калифорнийского университета [Электронный ресурс]. URL: https://www.ucop.edu/enterprise-risk-management/_files/as_stdnds4360_2004.pdf (дата обращения: 25.06.2018).

⁴ Лапина М.А., Понкин И.В. Риск-ориентированное публичное управление // Право и государство (Казахстан). 2015. N 3. С. 81–86.

⁵ Петухова К.А. Практика внедрения инструментов управления рисками в государственном управлении // Управление рисками. Проблемы анализа риска. Том 11. 2014. N 6. С. 71–76.

⁶ Тихомиров Ю.А. Риск в фокусе правового регулирования // Риск в сфере публичного и частного права: Коллективная монография / Под науч. ред. Ю.А. Тихомирова, М.А. Лапиной; Финансовый университет при Правительстве РФ. М.: От и до, 2014. С. 7.

⁷ Уткин Э.А., Фролов Д.А. Управление рисками предприятия. М.: ТЕИС, 2003. С. 3.

⁸ Акимов В.А. Основные опасности и угрозы современной России: оценка и прогноз // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2013. N 2. С. 105–119.

⁹ Гончаренко Л.П., Арутюнов Ю.А. Инновационная политика: учебник. М.: КНОРУС, 2011. 350 с.

¹⁰ Балабанов И.Т. Риск-менеджмент. М.: Финансы и статистика, 2011. 367 с.

¹¹ Гончаренко Л.П., Филин С.А. Риск-менеджмент. М.: КНОРУС, 2009. 144 с.

MINIMIZATION OF RISKS IN PUBLIC ADMINISTRATION

V. I. Mayorov

Professor, Department of administrative activity of law enforcement agencies, Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Doctor of Sciences (Law)

E. A. Letaeva

Associate Professor, Department of administrative activity of law enforcement agencies, Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Candidate of Sciences (Law)

The paper examines risk minimization as one of the most important stages of the risk management process. At this stage, a set of measures is developed and adopted with the aim to minimize the threat of unfavorable events and possible damage. The authors point out some peculiarities of the public administration system, which determine the specific nature of the inherent risks, and the main risks specific to public administration in Russia. An analysis is presented of a number of methods that can be used to minimize risks in public administration.

Keywords: risk, risk management, public administration, risk minimization, method.