Леонов О.Л., к.и.н., доцент

*ГВУЗ «Донецкий национальный технический университет»*

**ВНЕДРЕНИЕ РИСК-МЕНЕДЖМЕНТА В ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННЫМИ СОЦИАЛЬНЫМИ СИСТЕМАМИ: ОПЫТ ЗАПАДА.**

Актуальность исследования проблематики повышения эффективности современными социальными системами не требует особого обоснования, ибо очевидна. Она очевидна хотя бы в силу глубины и остроты того многомерного и многопланового кризиса, который переживает человечество (общество) в начале ХХІ века. При этом общество (оно же – социальная система) с точки зрения системного подхода – это сверхсложная («большая») система, включающая ряд относительно автономных и одновременно взаимосвязанных и взаимозависимых подсистем, ключевыми из которых выступают экономика, политика, идеология, право, мораль, культура, наука (знание) и, факультативно, религия [См.: 1, с. 6-7]. К тому же, приходится считаться ещё и с тем, что «в социальных системах, самых сложных, а потому наиболее трудно поддающихся анализу системах во Вселенной, постоянно идет борьба за построение лучшего общества. Более того, именно в периоды перехода от одной исторической системы к другой (природу которой мы не можем знать заранее) эта борьба приобретает наибольшее значение. Или, другими словами, только в такие переходные периоды то, что мы называем свободной волей, превозмогает давление существующей системы, стремящейся к восстановлению равновесия» [2, с. 8].

Особую актуальность в современном мире приобретает категория «управляемость» социальными системами. Её можно определить как свойство социальной системы, отражающее её способность гасить и предотвращать конфликты и кризисы, которые могут угрожать стабильности системы и безопасности её участников, а также способность контролировать и рационально направлять главные процессы [3, С. 144-145]. При этом уровень управляемости зависит от трёх категорий факторов. Во-первых, от природы, количества и качества субъектов регулирования. При этом ключевым субъектом такого регулирования выступает государство. Во-вторых, от действий по такому регулированию и их совместимости друг с другом. В-третьих, от норм, правил, механизмов, институтов и режимов такого регулирования [3, с. 144-145].

Более того, нельзя не согласиться с тем, что большая часть неконтролируемых или мало контролируемых дестабилизирующих процессов и явлений в современном мире (терроризм, политический, религиозный, этнический радикализм, гражданские войны и т.п.) являются прямым следствием ослабления или отсутствия государственных институтов и деградации государств как таковых. Существует целая группа стран, причём не только в Африке, Азии, на Балканах, но отчасти и на постсоветском пространстве, в которых государственное начало слабеет из-за разложения и деградации государственного управления. Ситуация характеризуется массовой коррупцией, неэффективностью и цинизмом бюрократического аппарата, неспособностью правоохранительной системы обеспечивать безопасность и правопорядок, выходом ряда институтов из под контроля центральных властей, недееспособностью системы здравоохранения и образования, то есть неспособностью государства исполнять свои минимальные функции [3, с. 145-146].

Не избежала подобного рода проблем и посткоммунистическая Россия. Правда, и обсуждать, и решать такого рода проблемы государство и общество там начали ещё в конце 90-х годов ХХ века. Напомню мысль из книги видных российских учёных С.П. Капицы, С.П. Курдюмова, Г.Г. Малинецкого «Синергетика и прогнозы будущего», первое издание которой вышло в свет ещё в 1997 году: «Наш этнос круто пикирует вниз. И это опасно. Не только для нас. В кризисные, переломные эпохи, когда цивилизации брошен исторический вызов, по терминологии А. Тойнби, желательно иметь несколько сообществ, предлагающих разные варианты ответов» [4, с. 8]. Особенно интересен для нас ответ Запада или Европы, в понятие которой я включаю, вслед за И. Валлерстайном, и такие государства, основанные белыми поселенцами, как США, Канада, Австралия и Новая Зеландия [2, с. 15]. И это связано не только и не столько с неоспоримым экономическим, финансовым, политическим, военным, технологическим главенством Запада в современном мире, а скорее с его возможностями использовать наиболее эффективные государственно-политические практики, включая использование в сфере государственного управления методологии риск-менеджмента.

В связи с этим Ю.Г. Кулик справедливо указывает, что ускорение и усложнение общественной жизни требует усовершенствования системы государственного управления, в том числе путем внедрения инновационных подходов и методов управления сложными социальными процессами. Речь идет, в частности, о внедрении так называемого «нового государственного управления» (НГУ) или «нового публичного менеджмента» (New Public Management), в основе которого лежат методы, заимствованные из системы корпоративного управления. Государственное управление благодаря этому становится менеджмент-ориентированным [5, с. 32]. Действительно, трудно не согласиться с тем, что использование корпоративной методологии риск-менеджмента в сфере государственного управления уже давно стало практикой в развитых странах мира. Риск-менеджмент стал основой модернизации государственного управления Великобритании, Канады и Соединённых Штатов Америки, поэтому изучение их опыта является важным для адаптации к национальным реалиям постсоветских стран [5, с. 32].

Однако при этом следует несколько важных оговорок или уточнений. Во-первых, следует отметить, что в период с середины 1980-х и концом 1990-х гг. во многих странах Запада был реализован значительный объем широкомасштабных и комплексных программ реформирования системы государственного управления на основе концептуальных оснований упомянутой выше теории НГУ. Ключевыми целями этих реформ были: снижение государственных расходов; повышение способности государства к развитию и реализации политики; улучшение выполнения государством функций работодателя; повышение качества предоставления услуг и укрепление доверия к власти со стороны частного сектора и общества. Своего же рода метасмысл реформ заключался в отходе от веберовской модели рациональной бюрократии как несоответствующей потребностям постиндустриального развития, информационного общества. Как известно, ключевыми характеристиками рациональной бюрократии по М.Веберу являются четкая регламентация компетенции, жесткая иерархия бюрократических структур, исключительно письменное делопроизводство с последующим хранением документов, обязательная квалификация бюрократического аппарата в сфере административного управления.

При этом О.В. Гаман-Голутвина справедливо делает акцент не столько на вкладе теоретиков в разработку методологии и концептуальных основ теории НГУ, сколько на то, что широкомасштабные реформы системы госуправления в мире обусловлены целым рядом причин, среди которых следует назвать, прежде всего, глубинные сдвиги в системе социальных связей и технологической организации современного общества. Ключевой целью реформ госуправления в мире стало существенное изменениетехнологий реализации функций государства в современном мире [6, с. 99-100]. Известно, что в течение последних десятилетий ХХ в. сосуществовали различные концепции государства. Среди них: а) государство благосостояния, предоставляющее обществу широкий спектр услуг; при этом приоритет отдается государственному производству услуг и государственному регулированию процессов решения общественных проблем; б) малозатратное государство, исходящее из примата решения общественных проблем частным сектором; при этом роль государства ограничена выполнением своих основных задач; в) государство — партнер по переговорам, выполняющее роль посредника и партнера по диалогу с бизнесом и обществом. Попыткой синтеза перечисленных подходов стала концепция «активизирующего государства», которая легла в основу философии реформ госуправления по модели НГУ. Эта концепция по-новому определяет отношения между государством и гражданами (переход от опеки к партнерским отношениям): задачи государства определяются в ходе общественной дискуссии; между обществом и государством развивается сотрудничество и разделяется ответственность. Государство инициирует процессы решения общественных проблем и выступает в роли посредника; устанавливает рамки ответственности граждан в этих рамках. Таким образом, важнейшими функциями государства становятся инициирование, активизация и стимулирование.

Сутью реформирования госслужбы в духе НГУ, в конечном счете, стало делегирование ряда функций, ранее осуществлявшихся государством, рыночным структурам; широкомасштабная маркетизация госуправления, которая предполагает разноаспектное распространение оснований коммерческой деятельности на сферу госуправления. Глубинная трансформация системы госуправления на новых принципах повлекла за собой изменение принципов работы госаппарата: в оборот вошли свойственные рынку категории (прибыль, издержки, конкуренция, расчет затрат и т.д.). Другим важнейшим аспектом НГУ является привлечение самодеятельных общественных организации к выполнению ряда функций, выполнявшихся ранее государством [6, с. 101-102].

Впрочем, теория НГУ далеко не всеми авторами признаётся в качестве сложившейся целостной научной концепции. Например, А.В. Оболонский подчёркивает, что веберовская модель в ее классической форме оказалась не вполне адекватна информационным, технологическим и социальным вызовам времени, новым общественным ожиданиям, обращенным к государственным институтам. Продолжающаяся же по инерции тенденция бюрократизации общественной жизни содержит угрозу одной из глубинных политических коллизий цивилизации. На гребне этой коллизии и возникла модернизационная идеология. Она включает по меньшей мере несколько версий и акцентирует различные аспекты проблематики. Поэтому, на его взгляд, было бы преждевременным считать её некой единой сложившейся школой. Пока это скорее движение. А.В. Оболонский для удобства обозначил его как поствеберовский этап в теории бюрократии или как «реалистические» концепции администрации [7, с. 12]. Он сводит перемены последних десятилетий к таким основным процессам. Признание неустранимости политической роли бюрократии, и как результат - поиск новых форм контроля над ней, оптимального соотношения политических и профессиональных начал в администрации. Уменьшение роли вертикальной иерархии, развитие функциональных органов, «плоских» структур,ad hoc (для данного случая) организаций и т. п. Ограничение значимости традиционной «лестницы чинов». Создание культуры государственного предпринимательства, внедрение принципов менеджмента в деятельность госаппарата, перевод его части на рыночные принципы функционирования; децентрализация, стремление к удешевлению, сокращению госаппарата; стремление сделать бюрократию максимально «прозрачной» и «отзывчивой» на общественные ожидания и требования [7, с. 12-13].

Вполне логично в описанные выше тенденции реформирования госуправления вписывалось и внедрение элементов риск-менеджмента из системы корпоративного управления. В коридорах власти всегда достаточно чётко осознавали, что эффективно управлять можно только на основе знания и прогноза. Классическая фраза Блеза Паскаля: «Предвидеть значит управлять», в ХХ веке стала представляться справедливой еще в большей степени, чем раньше. Особенно существенно изменился взгляд на проблематику общества риска после Чернобыльской катастрофы и выхода в научный оборот в 1986 году работы известного немецкого ученого Ульриха Бека «Общество риска: На пути к другому модерну». Эта книга стала попыткой переосмыслить судьбу современного индустриального общества. Центральная идея модернизации индустриального общества развивается автором в двух направлениях. Сначала на примере производства богатств и производства рисков рассматривается противоречивое единство непрерывности и прерывности. Вывод: в то время как в традиционном индустриальном обществе «логика» производства богатства доминирует над «логикой» производства риска, в современном обществе риска это соотношение меняется на противоположное. Бек справедливо заметил: в развитых странах современного мира общественное производство богатств постоянно сопровождается общественным производством рисков. Соответственно проблемы и конфликты распределения в отсталых странах усугубляются проблемами и конфликтами, которые вытекают из производства, определения и распределения рисков, возникающих в процессе научно-технической деятельности. Это изменение логики распределения богатства в обществе, основанном на недостатке благ, логикой распределения риска в развитых странах исторически связана с двумя ключевыми обстоятельствами. Она, во-первых, наблюдается там и в той мере, в которой благодаря достигнутому уровню человеческих и технолого-производительных сил, а также правовых и социально-государственных гарантий и регламентаций, становится возможным объективно уменьшить и социально ограничить настоящую материальную нужду. Во-вторых, эта категориальная изменение объясняется еще и тем, что в результате стремительно растущих в процессе модернизации производительных сил риски и связанные с ними потенциалы самоуничтожения приобретают невиданный доныне размах.

Общество риска является обществом, чреватым катастрофами. Его нормальным состоянием грозит стать чрезвычайное положение. Необходимо еще раз подчеркнуть: все эти действия наступают совершенно независимо от того, насколько убедительными представляются предлагаемые причинные интерпретации согласно той или иной научной точке зрения. Главный вывод, который сделал Бек, предельно прост: все, что угрожает жизни на этой земле, грозит тем самым интересам собственности тех, кто живет торговлей и превращением в товар продуктов питания и самой жизни. Таким образом, возникает глубокое противоречие, которое систематически обостряется - противоречие между желанием получать прибыль и интересами собственности, которые двигают процесс индустриализации, с одной стороны, и различными грозными последствиями этого процесса, несущими ущерб прибыли и собственности (не говоря уже об ущербе самой жизни) [8]. Лишь капитализм, согласно И. Валлерстайну, в силу того, что он стал первой системой на всем земном шаре с невообразимой скоростью расширяющей масштабы производства (и умножающей численность населения), начал угрожать самой возможности выживания человечества. По сути дела, это происходит потому, что в рамках данной системы капиталистам удалось свести на нет возможности любых иных сил устанавливать для них пределы, определяемые ценностями и целями, иными, чем бесконечное накопление капитала [2, с. 114].

С точки зрения наиболее полного отражения специфики риск-менеджмента государственно-управленческой деятельности в разного рода инструктивных, консультационных и отчетных документах, имеющихся в свободном доступе в сети «Интернет», особое внимание следует уделить опыту правительства Великобритании.

Программа усовершенствования государственного управления и повышения качества услуг, предоставляемых органами власти, так называемая «Белая книга модернизации правительства Великобритании», была принята в 1999 году. Одним из аспектов программы было усовершенствование управления рисками и поощрение использования инновационных подходов, заимствованных из разных источников - общественных и частных — для улучшения деятельности. Именно с принятия «Белой книги» началось использование риск-менеджмента в государственно-управленческой деятельности Великобритании. В 2002 году британский кабинет министров выдал отчет-инструкцию для государственных органов «Риск: усовершенствование способности государства обращаться с рисками и неопределенностью». В ней рассматривались существующая практика государственного риск-менеджмента и направления её усовершенствования. В документе подчеркивалось, что правительство несёт ответственность за две категории рисков: риски для общества и государственных интересов страны; и риски, которые возникают в процессе осуществления непосредственной деятельности органов государственной власти. Поэтому первыми шагами на пути внедрения риск-менеджмента должны стать понимание госслужащими его сущности и определение типов рисков, с которыми сталкиваются органы государственной власти. Ответственность за внедрение риск-менеджмента в практику возложена на кабинет министров, государственное казначейство, министерства и ведомства и межведомственную группу взаимодействия по оцениванию риска. Государственное казначейство Великобритании осуществляет главную роль в поддержке и методическом обеспечении риск-менеджмента в государственных органах. В 1997 году им была принята «Зеленая книга: Оценивание и оценка в центральном правительстве». Она предусматривала учет рисков и неопределенности при оценивании проектов и программных альтернатив правительственных организаций. В 2003 г. она была пересмотрена и дополнена. В 2001 г. государственное казначейство выпустило консультационный документ «Управление рисками - стратегический обзор», который получил название «Оранжевой книги» и освещал ключевые вопросы для органов госвласти относительно оценивания собственного управления рисками, а также определял главные составляющие эффективной системы риск-менеджмента. Этот документ стал руководством для внедрения процесса риск-менеджмента в органы государственной власти. Им рекомендовано учитывать три основные категории рисков: внешние риски, операционные и те, которые связанные с организационными изменениями. Первая группа включает в себя политические, экономические, социально-культурные, регулятивные и экологические риски. Операционные — касаются предоставления услуг, а также имеющегося внутреннего организационного потенциала, в том числе опыта риск-менеджмента. Риск, связанный с организационными изменениями, относится ко всем видам деятельности, которые выходят за рамки текущей организационной возможности. В марте 2004 года министерство финансов Великобритании выдало «Руководство по риск-менеджменту для министерств и государственных служб». Документ предусматривал достижение трех основных целей: внедрение концепции риск-менеджмента; установление ролей и ответственности менеджеров и персонала при внедрении и поддержании интегрированного подхода к риск-менеджменту; обеспечение инструкциями. Для этого каждый орган государственной власти должен разработать собственный перечень рисков, с которыми он имеет дело, и создать специальные структурные единицы, комитеты или команды. Их основными задачами являются: надзор за внедрением риск-менеджмента; определение и пересмотр на регулярной основе политики, методологии и стандартов риск-менеджмента; обеспечение осведомленности всего персонала органа госвласти в необходимости эффективного риск-менеджмента; мониторинг и периодическая отчётность перед вышестоящим руководством [5, с. 33-35].

Внедрение риск-менеджмента в практическую деятельность государственных органов в Канаде также началось в 1999 году. По заказу секретариата Совета казначейства Канады специалисты-аудиторы провели исследование, результатом которого стал документ «Лучшая практика риск-менеджмента: частный и государственный сектор на международном уровне». На основе анализа международного опыта секретариат Совета казначейства, который отвечает за повышение эффективности системы государственного управления и деятельности госслужбы, в 2001 г. издал документ «Интегрированная структура риск-менеджмента». Он стал практическим руководством для государственных служащих при принятии решений и сформировал национальную политику риск-менеджмента Канады. Одновременно он стал важным элементом модернизации государственно-управленческой практики в направлении большей ее ориентации на интересы общества и обеспечила поддержку четырех ключевых управленческих обязательств государственных органов: ориентацию на граждан, ценности, результаты и ответственность. При канадском правительстве был создан Совет по внедрению риск-менеджмента из представителей министерств и ведомств. В июне 2003 г. была принята «Структура управления отчетностью». В 2004 г. было издано «Руководство по внедрению интегрированного риск-менеджмента». Особую пользу для использования канадского опыта применения риск-менеджмента в госуправлении имеет также «Руководство для таксономии рисков». Таксономия рисков — это всесторонний, общий и стабильный набор категорий рисков, который используется в организации. Всесторонний набор означает охватывание всех типов рисков, которые могут повлиять на организационные цели; под общим набором понимается то, что риски влияют на всю организацию; стабильный набор обеспечивается периодическим сравнительным анализом рисков. В данном руководстве приводятся категории рисков по сферам деятельности государственных органов. В августе 2010 года Советом казначейства Канады была принята «Структура для менеджмента рисков», которая заменила предыдущие руководства и определила принципиальный подход к управлению рисками. Документ является ключевым элементом обновленной политики Секретариата Совета казначейства Канады [5, с. 35-39].

Солидный опыт внедрения риск-менеджмента в практику государственного управления накоплен в США начиная с 80-х годов ХХ века и по сегодняшний день. В качестве главных рисков государственного управления США выделяются риски: для здоровья, для безопасности, финансовые, транспортной безопасности, внешние, оперативные, модернизации. Сильной чертой внедрения риск-менеджмента в государственное управление всех указанных выше стран является основательное методологическое сопровождение, которое позволяет учитывать специфику и цели государственного управления, а также снизить до минимума расходы времени и ресурсов, достигая максимальных результатов.

**Литература**

1. Кравченко И.И. Бытие политики. – М.: ИФ РАН, 2001. – 259 с.
2. Валлерстайн Иммануэль. Конец знакомого мира: Социология XXI века/Пер. с англ. под ред. В.И. Иноземцева. - М.: Логос, 2004. - 368 с.
3. Россия и мир. Новая эпоха. 12 лет, которые могут всё изменить / отв. ред и рук. авт. кол. С.А. Караганов– М.; АСТ: Русь-Олимп, 2008. – 444 с.
4. Капица С.П., Курдюмов С.П., Малинецкий Г.Г. Синергетика и прогнозы будущего. Изд. 3-е. – М.: Едиториал УРСС, 2003. – 288с.
5. Кулик Г.Ю. Зарубежный опыт внедрения риск-менеджмента в государственное управление // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 37. Апрель 2013г. – С. 32-43.
6. Гаман-Голутвина О.В. Изменение роли и функций современного государства и реформы государственного управления: отечественный и зарубежный опыт / Административные реформы в контексте властных отношений. Опыт постсоциалистических трансфомаций в сравнительной перспективе. М.:РОССПЭН, 2008. – С. 97-120.
7. Оболонский А.В. Бюрократия для ХХІ века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. – М.: Дело, 2002. – 168 с.
8. Бек У. Общество риска: На пути к другому модерну / Пер. с нем. В. Седельника, Н. Федоровой. - М.: Прогресс-Традиция, 2000. - 383 с.