

ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ РИСК-МЕНЕДЖМЕНТА В СЕКТОРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ*

Ольга Геннадьевна АРКАДЬЕВА^а, Наталия Вячеславовна БЕРЕЗИНА^б

^а кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и экономической безопасности,
Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова (ЧувГУ), Чебоксары, Российская Федерация
knedlix@yandex.ru
<https://orcid.org/0000-0003-4868-2365>
SPIN-код: 4278-1110

^б кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой финансов, кредита и экономической безопасности,
Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова (ЧувГУ), Чебоксары, Российская Федерация
study.2011@yandex.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 1750-6097

• Ответственный автор

История статьи:

Получена 25.12.2018
Получена в доработанном
виде 19.01.2019
Одобрена 09.02.2019
Доступна онлайн
15.04.2019

УДК 351.72
JEL: H00, P50, R50

Ключевые слова: сектор
государственного
управления, риск-
менеджмент, факторы
риска, системные риски

Аннотация

Предмет. Трансформация системы государственного управления в условиях глобальных вызовов. Выделение факторов, условий и тенденций, формирующих возможности внедрения, развития и практического применения инструментария риск-менеджмента в секторе государственного управления и обозначение страновой специфики данных процессов.

Цели. Обобщение факторов, создающих предпосылки для возникновения и развития риск-менеджмента в секторе государственного управления как сферы научного знания и формирование положений, на которые необходимо опираться в деятельности по разработке практических рекомендаций для управления рисками.

Методология. Сравнительный анализ результатов исследований зарубежных и российских ученых по вопросам развития риск-менеджмента в секторе государственного управления.

Результаты. Выделены причины, обусловившие необходимость постановки вопроса о формировании элементов механизма управления рисками в секторе государственного управления. Рассмотрены дискуссионные вопросы, касающиеся структуры и состава направлений реализации риск-менеджмента, обозначены страновые особенности факторов, влияющих на ключевые характеристики эффективности функционирования риск-менеджмента.

Выводы. Внедрение риск-менеджмента в секторе государственного управления выступает естественным, эволюционно обусловленным процессом, возникающим на современном этапе общественного развития в целях формирования действенного механизма противодействия крупнейшим вызовам и угрозам. Ряд существенных положений, формирующих структуру и содержание риск-менеджмента в секторе государственного управления, являются дискуссионными и не имеющими однозначной трактовки. Выдвинуто положение о необходимости рассмотрения системных рисков при формировании механизма риск-менеджмента в секторе государственного управления, выступающего ответной реакцией на глобальные вызовы и одновременно имманентного актуальной системе управления.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2018

Для цитирования: Аркадьева О.Г., Березина Н.В. Дискуссионные вопросы теории и практики риск-менеджмента в секторе государственного управления // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. – 2019. – Т. 15, № 4. – С. 745 – 760.
<https://doi.org/10.24891/ni.15.4.745>

Осуществление государством своих функций в условиях трансформации и усложнения протекания глобальных процессов существенно затруднено. Переход мирового развития в плоскость полицентричного устройства, изменение сложившейся наднациональной финансовой архитектуры, попытки перераспределения ведущих ролей в глобальном экономическом пространстве на основе транзита власти от международных финансовых структур к государственным образованиям, непрогнозируемые сочетания изоляционных и интеграционных процессов в сферах государственных финансов, обострение социальных и экологических проблем – все эти процессы обуславливают специфику решения традиционных задач функционирования государства при возрастании неопределенности их протекания.

Сложность выполнения задач государственного управления заключается в том, что при количественном и качественном усложнении функций государства и постоянном повышении требований общества к уровню их выполнения система государственного управления должна принципиально измениться внутренне в сторону пересмотра фундаментальных принципов организации собственной деятельности и приобретения нехарактерного для себя свойства мобильной адаптации к потребностям общественного развития. Аналогичные вызовы стоят и перед Россией: *«современный этап социально-экономического развития Российской Федерации характеризуется резким количественным ростом угроз и усложнением их качественной структуры, что обуславливает повышенные требования к содержанию политики государственного управления»*¹.

В 1980-х гг. в практику деятельности органов власти вошло новое государственное

управление (*new public management, NPM*) как парадигма государственного управления. Популярность NPM как научно-теоретического направления и его практических приложений в большинстве стран мира обусловлено его приоритетным вниманием к совершенствованию механизмов управления в целях повышения их эффективности. Так, среди опорных положений NPM можно особо выделить следующие (перечень положений приведен по [1]):

- внедрение практического опыта из частного в общественный сектор. В дополнение к этому пункту авторы [2] подтверждают необходимость внедрения эффективных практик в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления и отмечают, что именно концепции NPM выступают ответом на международные вызовы глобализации;
- децентрализация, связанная с делегированием зон ответственности на нижние уровни управления. В работе [3] подчеркиваются процессы децентрализации во всем мире.

Таким образом, сама постановка вопроса о необходимости внедрения риск-менеджмента как одной из составляющих механизма управления – это логическое продолжение развития концепции NPM, формирующейся в деятельности аппарата управления либо только в ответ на глобальные вызовы (извне), либо в комплексе с системной рационализацией механизма управления (изнутри), актуальное на современном этапе развития.

Изучение и обобщение мировой практики выявило, что современные подходы к организации функционирования механизма государственного управления в значительной степени базируются на принципах, обусловленных воздействием глобальных факторов. Нами выделен ряд факторов риска глобального (наднационального) уровня, актуальных для большинства государств современности.

^{*} Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-010-00124.

¹ Аркадьева О.Г. Проблемы внедрения риск-ориентированного подхода к формированию государственных программ субъектов РФ: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Менеджмент и маркетинг: теория и практика». Чебоксары: Изд-во Чувашского гос. педагогического ун-та им. И.Я. Яковлева, 2018. С. 548–555.

1. *Экономические факторы*, обусловленные диспропорциями в экономическом развитии государств и темпах такого развития. При всем разнообразии и вариации степени интенсивности воздействия экономических факторов большинство исследователей по всему миру называют мировой финансовый кризис 2008 г. в качестве наиболее значимого явления, выступившего единым знаменателем, который проявил все слабости и недостатки экономического регулирования, спровоцировавшего повышенный интерес к трансформации механизмов управления на современном этапе и ставшего катализатором развития риск-менеджмента в секторе государственного управления. Так, например, чтобы избежать повторения кризиса в будущем или, по крайней мере, смягчить его последствия, изменения в риск-менеджменте были осуществлены как в частном секторе, так и в секторе государственного управления [4]. Авторы [5] отмечают, что несомненная посткризисная общемировая тенденция – повышение исследовательского интереса к факторам и причинам экономической рецессии или финансового кризиса. Исследователи пытаются создавать финансовые модели и системы раннего предупреждения, которые могут быть полезными в предсказании финансовых затруднений, заранее смягчая их и предоставляя средства немедленного реагирования.

Как докризисные позиции, так и степень реакции экономик различных государств на экономический кризис, а также возможности противодействия его проявлениям или смягчения последствий крайне разнородны, что наглядно отразилось на динамике посткризисного ВВП (*табл. 1*).

Большинство экономически развитых государств в посткризисный период продемонстрировало стабильно низкие (ниже среднемирового уровня), однако достаточно устойчивые среднегодовые темпы прироста ВВП. Среди крупнейших экономик мира значительно выделяется на общем фоне экономика Китая со среднегодовым увеличением на 8,26%. По оценкам экспертов,

длительный период сверхнизких процентных ставок в странах с развитой экономикой способствовал накоплению финансовых уязвимостей, а выбор экономической политики в преддверии кризиса и в ходе его непосредственного протекания повлиял на посткризисные темпы развития².

В попытках преодоления кризисных тенденций правительства многих государств вынуждены были принять на себя дополнительные риски: использование инструментов увеличения ликвидности и государственных расходов в целях поддержания национальных экономических агентов на фоне сужения доходной части бюджетов, обусловленного снижением спроса и падением темпов создания валовой добавленной стоимости, вызвало обострение проблем бюджетного дефицита, повлекшее неизбежный рост государственных заимствований. При этом опережающий рост корпоративной задолженности продолжает создавать проблемы при изъятии ликвидности, так как попытки органов управления снять перегрев экономики приводят к резкому торможению экономического развития. Разрастание долгового кризиса, угрозы технического дефолта одной из крупнейших экономик мира – США, попытки решения отдельными странами внутренних проблем за счет увеличения финансовой глубины мировой экономики стали причинами нарушения долговой устойчивости многих государств.

Анализ современного состояния долговой устойчивости отдельных стран, играющих ведущие роли в мировом экономическом пространстве, показывает их полярное размещение в международной инвестиционной позиции (*табл. 2*). Среди государств с положительным балансом оказались страны, проводящие весьма жесткую, взвешенную долговую политику (например, Германия, Российская Федерация) и страны, имеющие масштабные кредитные обязательства в сочетании с более чем

² The global economic recovery 10 years after. The 2008 financial meltdown.
URL: <https://imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2018/October/English/c2.ashx?la=en>

активным использованием инструментов международного резервирования (Япония). Огромный отрицательный баланс по международной инвестиционной позиции – 7,7 трлн долл. – имеют США, использующие инструментарий государственного долга, в том числе для управления краткосрочной ликвидностью банковской системы.

Таким образом, даже ограниченный перечень примеров демонстрирует неоднозначность и многофакторность финансовой и экономической политики большинства государств мира, диспропорции воспроизводственных процессов, многообразие используемых инструментов и методов регулирования, что, в свою очередь, является источником рисков нарушения мирового экономического равновесия. Можно предположить, что базовые предпосылки формирования концепций риск-менеджмента лежат в экономической сфере, что согласуется и с результатами, полученными российскими учеными. В.С. Афанасьев, обобщая подходы к содержанию функций государства, утверждает, что важнейшая из них, лежащая у истоков его возникновения, – экономическая, заключается в обеспечении стабильности и развития экономики [6]. Исследователи отмечают также экономоцентричность современного этапа развития общества [7].

Первичность группы экономических факторов развития риск-менеджмента в секторе государственного управления обусловлена, в первую очередь, необходимостью отвлечения и концентрации публичных финансовых ресурсов при разработке мер реагирования и противодействия факторам риска. Однако диаметрально разное содержание и качество управления этими ресурсами, а также тот факт, что органы власти государств в попытках решения внутренних проблем выстраивали собственные, не всегда достаточно эффективные траектории формирования механизма управления рисками, в совокупности привели к усугублению дифференциации стран по степени готовности к воздействию новых экономических вызовов.

2. *Техногенные факторы*, связанные с усложнением технологических процессов и повышением уровня потенциальной опасности для общества деятельности субъектов экономики, реализующих эти процессы. Данные Swiss Re (*рис. 1*) свидетельствуют о росте количества техногенных катастроф, ущерб от которых превышает 20,3 млн долл. США для бедствий на море, 40,7 млн долл. для авиационных катастроф, 50,5 млн долл. США для других видов бедствий. Решение проблемы организации защиты от воздействия данной группы факторов требует особых форм сочетания методов риск-менеджмента в секторе государственного управления и секторах финансовых и нефинансовых корпораций.

При этом задача государства помимо непосредственного осуществления превентивных и защитных мероприятий заключается во взвешенной реализации регуляторной функции, направленной на достижение обоснованного равновесия между повышенными требованиями, предъявляемыми обществом к среде проживания, и интересами корпораций в части затрат на реализацию природоохранных мер. Снижение требований к уровню техногенной безопасности функционирования бизнеса, хотя и увеличивает инвестиционную привлекательность страны, ведет к масштабному загрязнению атмосферы, почвы и водоемов, ухудшению жизненных условий населения. Данная тенденция наглядно прослеживается на примере Китая, выступающего мировым антилидером по уровню антропогенного загрязнения, в то время как большинство развитых стран мира стремится сокращать масштабы негативного воздействия техногенного фактора. Сокращение выбросов CO₂ крупнейшими экономиками мира на примере США при одновременном резком росте данного показателя для Китая представлено на *рис. 1*. Тенденция в отношении других ведущих экономик мира однородна, поэтому пример США в данном случае достаточно репрезентативен.

В современных научных исследованиях³ и публикациях международных организаций⁴ производятся попытки оценки эффективности государственного управления, при этом существенное внимание уделяется такому явлению, как коррупция. Необходимость вмешательства государства сопровождается дополнительным риском создания избыточного давления на деятельность хозяйствующих субъектов. Авторы [8] подчеркивают, что при наличии коррупции реализация технологически продвинутой экологической политики может привести к снижению качества среды жизнедеятельности. В коррумпированных странах политики могут выделять большую часть государственных средств на природоохранные проекты с намерением повысить извлекаемую ренту, а не улучшать качество окружающей среды.

3. *Природные факторы*, связанные с увеличением частоты и разрушительных последствий природных бедствий при одновременном повышении требований к уровню безопасности со стороны общества. В современных исследованиях отмечен рост количества крупных природных катастроф, приводящих к человеческим жертвам, приносящих значительный материальный ущерб, ведущих к потерям сельскохозяйственных угодий, отвлечению плодородных земель из оборота и др. Так, в исследованиях Swiss Re (рис. 2) отмечен повышательный тренд числа событий, повлекших материальный ущерб свыше 101 млн долл. США или человеческие жертвы (более 20 погибших или пропавших без вести, 50 пострадавших или 2 000 оставшихся без крова).

Исследования Swiss Re также свидетельствуют об увеличении масштабов наносимого материального ущерба, причем, чем больше стоимостная оценка нанесенного ущерба, тем большая часть его остается без страхового покрытия. Ввиду названных тенденций на наднациональном уровне

сформировалось убеждение о необходимости усиления деятельности по прогнозированию природных катаклизмов, развитию механизмов поддержки пострадавшего населения и производителей, эффективной ликвидации последствий. По мнению автора [9], именно механизмы государственного противодействия крупным рискам должны подключаться вместо страховых механизмов частного сектора в случаях наступления стихийных бедствий, таких как наводнения и землетрясения. В работе [10] подчеркивается, что основная сложность в противостоянии подобного рода рискам – определить, какой уровень защиты является достаточным для рискованных событий с низкой вероятностью наступления и зачастую уникальных.

Ввиду неравномерности действия природных факторов существуют объективные предпосылки для дифференциации уровня развития как государственного риск-менеджмента, так и страховых механизмов защиты в данной сфере. Экономические факторы в данном случае в значительной степени определяют уровень обеспечиваемой защиты. Так, развитым странам путем интеграции механизмов государственного и корпоративного риск-менеджмента, несмотря на неблагоприятное воздействие природных факторов, удастся достичь более высоких результатов. Автор [11], анализируя последствия стихийных бедствий на примере США, отмечает, что хотя экономические последствия подобных явлений значительны, природные катаклизмы не оказывают существенного влияния на плотность населения, в том числе благодаря эффективному противодействию природным факторам риска.

4. *Социальные факторы*, связанные с наличием в любом государстве групп населения, подверженных объективным рискам социальной уязвимости, а значит, нуждающихся в той иной степени в дополнительной материальной поддержке. Тенденции снижения уровня естественного воспроизводства населения развитых стран в сочетании с увеличением абсолютной численности людей старших возрастов

³ Malito D., Umbach G., Bhuta N. The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance. London: Palgrave Macmillan, 2018, 535 p.

⁴ Например, в исследованиях Всемирного Банка. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

вовлекают государство в решение проблем перераспределения ресурсов в пользу пожилых людей как группы населения, требующей особых мер социальной защиты. В отношении Российской Федерации исследователи выделяют четыре периода естественного воспроизводства населения, называя действующий (четвертый) период вторым этапом депопуляции [12]. По данным Росстата, суммарный коэффициент рождаемости сократился с 1,777 в 2015 г. до 1,621 в 2017 г., естественная убыль населения при этом в 2017 г. достигла 135,8 тыс. чел. Удельный вес населения старше трудоспособного возраста за указанный период возрос с 24,6 до 25,4%.

Процессы демографического старения населения имеют разную интенсивность и глубину, обусловленную индивидуальными факторами и общемировыми тенденциями. Доля людей старше 65 лет в общей численности населения в РФ находится примерно на уровне США (14,2 и 14,9%, соответственно). Величина показателя в Китае существенно ниже – 9,1%, а в Германии и Японии выше российского уровня – 26,5 и 21%, соответственно⁵. Важным элементом выстраивания политики государственного социального регулирования является анализ причин демографического старения, определяемых факторами риска старения населения «сверху» (при снижении показателей рождаемости) и «снизу» (при замедлении темпов роста ожидаемой продолжительности жизни).

Отдельной категорией, требующей повышенного внимания государственных структур и наднациональных образований, являются международные мигранты. Их численность, по данным Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН, начиная с 2000 г. выросла на 49% и достигла в 2017 г. 258 млн чел. (3,4% населения Земли)⁶. Примерно 10% (26 млн чел. из числа

мигрантов) составляли беженцы. Показательной является тенденция переселения международных мигрантов преимущественно в страны с высоким уровнем дохода (64%), а вынужденных переселенцев – в страны с низким и средним уровнем жизни (84%), что является серьезным источником риска для принимающих государств, усугубляющим имеющиеся проблемы и требующим мер наднационального характера для контроля за безопасностью и упорядоченностью миграционных потоков и формирования защитных механизмов для уязвимых групп. Трудность заключается в том, что «*бедность усугубляет последствия бедствий, в то время как бедствия увеличивают бедность*»⁷.

Характерным признаком социально ориентированного государства является наличие социальных программ, обеспечивающих защиту граждан от трудностей экономического характера по неконтролируемым гражданам причинам, среди реципиентов которых – безработные и малоимущее население. По данным Международной организации труда, в 2017 г. уровень мировой безработицы достиг 5,6%, что соответствует общему количеству безработных в 192,7 млн чел.⁸.

По прогнозам МОТ, в 2019 г. численность безработных возрастет до 193,6 млн чел., причем прирост затронет развивающиеся страны. В трансформационных и развивающихся экономиках с их неналаженными хозяйственными механизмами рационального использования производственных ресурсов противоречия между прогрессивными целями развития и реальным уровнем благосостояния индивида отнюдь не редкость. Ориентиром государственного развития, направленного на нейтрализацию и снижение социальных

⁵ Международные сравнения. Росстат. URL: http://gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/icstatistics/incomparisons/#

⁶ The International Migration Report 2017. URL: <https://un.org/development/desa/publications/international-migration-report-2017.html>

⁷ Аркадьева О.Г., Березина Н.В. Проблемы разграничения региональных финансовых рисков по критерию управляемости: материалы V международной научно-практической конференции «Потенциал роста современной экономики: возможности, риски, стратегии». М.: Изд-во Московского ун-та им. С.Ю. Витте, 2018. С. 79–87.

⁸ World Employment and Social Outlook: Trends 2018. URL: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_615594.pdf

рисков, должно становится оптимальное использование факторов производства и создание системы перераспределения с максимальным обеспечением индивида в формировании и использовании общественного богатства.

По данным Росстата, среди стран с наименьшими значениями индекса концентрации доходов населения (индекса Джини) – Украина, Чехия, Словения, Финляндия, Норвегия (до 27,5%). Индекс Джини в Российской Федерации составляет 41%, что примерно соответствует уровню данного показателя в Израиле, Китае, Турции, Филиппинах, Конго и США⁹. ЮНИСДР отмечает расширяющийся «разрыв в обеспечении защиты», существующий между богатыми и бедными по всей планете¹⁰.

Чтобы социальная сфера не становилась источником риска, первостепенное значение приобретают как качественный, так и количественный уровни удовлетворения социальных потребностей, обеспечение равного доступа к пользованию социальными благами и услугами. Формирование механизмов подобного рода основано на сочетании рыночных и нерыночных начал.

5. *Политические факторы*, связанные с политическими интересами и установлением сфер влияния, в том числе обусловленные действиями политических лидеров. Основные субъекты экономики (потребители, производители, финансовые структуры, аппараты управления государств) имеют разные цели, зачастую входящие во взаимное противоречие. Для выполнения своих функций производители стремятся привлекать дешевые источники ресурсов, однако в случае закрепления резко доминантного источника за пределами государства возрастает риск приобретения зависимости экономики от политических решений других государств. Нефтяной кризис 1973 г. произвел революцию в мировых представлениях о законах

функционирования глобальной экономики и обозначил явление, когда политические режимы могут жертвовать экономическими интересами в угоду политическим целям. Так, политическое давление арабских стран-членов ОПЕК, а также Египта и Сирии привело к резкому росту цен на нефть, и страны – импортеры были вынуждены вырабатывать стратегии формирования ресурсной базы экономики. В целях управления рисками зависимости от поставок энергоресурсов США вынуждены были прибегнуть к наращиванию собственной добычи нефти, а европейские страны переориентировались на нефтяные поставки СССР.

В настоящее время наблюдаются существенные диспропорции в размещении трудовых ресурсов, что в сочетании с экономическими факторами приводит к экспоненциальному росту дефицита сальдо торгового баланса США с Китаем. Попытка США снизить данный дефицит путем введения пошлин на импортируемые из Китая товары привела к сильному давлению не только на фондовый рынок Китая, но и вызвала волну волатильности на не связанных напрямую развивающихся рынках. Меры, предпринимаемые в рамках торговых войн двух государств, влияют на экономики всех стран мира, что вынуждает пересматривать подходы к риск-менеджменту. Например, Китай активно использует инструменты стимулирования внутреннего спроса.

Необходимо особо оговорить, что элементы механизма риск-менеджмента формируются на нескольких уровнях управления в соответствии с возможностями формирования адекватной, соответствующей масштабам рисков проявлений реакции для каждого из уровней. Нами уже подчеркивалось, что «одна из специфических характеристик риск-менеджмента публично-правовых образований – это наличие нескольких уровней деления рисков на внешние и внутренние в зависимости от уровня управления, для которого формируются концептуальные основы управления рисками» [13].

В случае сохранения ключевых векторов развития государства фактор наличия

⁹ Россия и страны мира – 2018 г. Росстат.
URL: http://gks.ru/bgd/regl/b18_39/Main.htm

¹⁰ Economic Losses, Poverty & Disasters 1998–2017. UNISDR.
URL: https://unisdr.org/2016/iddr/IDDR2018_Economic%20Losses.pdf

иерархии в принятии управленческих решений и разделения полномочий между уровнями управления выступает объективным ограничением при попытках преобразований принципов функционирования современных систем государственного управления. Траектория разрешения проблем, связанных с преодолением данного ограничения, выступает одним из ключевых дискуссионных положений внедрения риск-менеджмента в секторе государственного управления. Эксперты отмечают, что «основной вызов обнаруживается в существующем конфликте между вертикальной системой государственного управления и «горизонтальными» методами, которые активно интегрируются в практику государственных органов для повышения эффективности их деятельности, но не приносят желаемых результатов»¹¹.

Можно выделить следующие укрупненные уровни формирования механизма управления рисками:

- 1) *наднациональный уровень*, когда управление рисками осуществляется международными межгосударственными организациями, надгосударственными образованиями или параорганизациями централизованно;
- 2) *национальный уровень*, где полномочия по управлению рисками делегированы по уровням власти в соответствии с типом государственного устройства. Особенности формирования системы управления, включая риск-менеджмент, в федеративных государствах выступает степень делегирования субнациональным образованиям полномочий центрального правительства.

Воздействие совокупности факторов на функционирование подсистемы государственного управления на каждом из уровней специфично по степени интенсивности воздействия и обусловлено, помимо приведенного перечня факторов глобального воздействия,

факторами, определяемыми страновой и субнациональной спецификой по разграничению полномочий и ресурсов. Регионы испытывают воздействие большого количества бюджетных и иных связанных с ними ограничений, вследствие чего ограничивается инструментарий и методы реального воздействия на территориальную экономику. Как отмечает Н.В. Зубаревич, региональная политика государства слаба и не системна, лишена обоснованных приоритетов, власти не понимают законов пространственного развития [14]. Между тем зарубежная практика знает примеры успешного управления финансовыми рисками региона. В ряде работ рассматриваются элементы эффективной политики управления, определенной фактором большей самостоятельности территорий в отдельных странах (например, в [15]).

Анализ теоретических положений и практического опыта, составляющих базовые основы развития риск-менеджмента в секторе государственного управления, позволил сделать ряд обобщений относительно влияния факторов глобального воздействия на формирование подходов к управлению рисками. Существующие риски отличаются исключительным разнообразием, и предложенная классификация не является исчерпывающей или взаимоисключающей для рисков глобальной значимости. Сочетание различных категорий рисков способно вызвать крупномасштабные эффекты, которые требуют активного участия всех заинтересованных субъектов.

Современный этап развития общества характеризуется увеличением взаимозависимости между рисками и условиями их проявления. Можно говорить о системных рисках, которые выступают сочетанием воздействия природных явлений, видоизмененных и усиленных действиями человека, и экономических, социальных и политических действий – как на национальном, так и на международном уровне. Эти новые взаимосвязанные и взаимозависимые области риска также требуют новой формы обработки, в которой

¹¹ Маслов Д., Дмитриев М., Айвазян З. Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество. Аналитический обзор. М.: РАНХиГС, 2018. 58 с. URL: https://csr.ru/wp-content/uploads/2018/02/Gosupravlnie_Web.pdf

данные из разных источников риска являются географически или функционально интегрированы в одну аналитическую перспективу [16]. Исследование системных рисков выходит за рамки обычного анализа последствий для экономического агента и фокусируется на взаимозависимости и взаимосвязи между кластерами риска. Отдельного изучения требуют факторы, вызывающие внутреннюю перестройку системы государственного управления, которые в комплексе с осознанием необходимости изменений в ответ на глобальные вызовы способны привести к формированию разнообразных стратегий по управлению рисками.

Таким образом, по результатам обобщения глобальных факторов и предпосылок к формированию риск-менеджмента, нами было установлено, что разобщенность теоретической базы, на микроуровне выражающаяся в вариативности механизма риск-менеджмента в соответствии с целями и возможностями функционирования отдельной организации, на макроуровне выливается в крупную дискуссионную проблему: какая стратегия является наиболее оправданной для конкретной страны в условиях воздействия конкретного сочетания глобальных факторов? Нет единой точки зрения на то, что в практическом смысле более оправдана либо система, ориентированная на предвидение и упреждение (нейтрализацию) рисков, на избегание воздействия фактора риска, либо система, ориентированная на ликвидацию последствий реализованного риска. Любая система стремится сохранить стабильность, и даже в случае наличия потенциальных преимуществ от осуществления реформ стремится адаптировать нововведения к существующей деятельности, а не пересматривать фундаментальные принципы собственного функционирования, а именно этого в конечном счете требуют от нее глобальные вызовы.

В работе [17] определяется, что центральное правительство и государственные организации должны воспринимать управление эффективностью как область политики, с

которой им приходится постоянно взаимодействовать, а не рассматривать ее как особый инструмент управления. То есть риск-менеджмент также должен восприниматься как органичная составляющая процессов управления на всех уровнях власти. Регулирующая функция государства должна претерпеть существенные изменения и приобрести элементы координирующего воздействия в целях организации наиболее эффективных механизмов противодействия системным рискам, включающих сочетание методов и инструментов государственного и корпоративного секторов.

Любые инновации в государственном управлении, касающиеся как его технологических, так и социальных аспектов, должны основываться на системности подхода к любым трансформационным процессам в плане формирования и оказания государственных услуг, в том числе предоставляемых в условиях неопределенности, направленных на снижение волатильности развития в условиях нестабильности макроэкономической среды, преодоления кризисных ситуаций. Преодоление сложившегося негативного тренда на основе сохранения прежнего курса экономической и финансовой политики вряд ли возможно в принципе; изменения также таят серьезные риски, но вряд ли такие риски опаснее рисков стагнационной стабильности [18].

Достижению сложнейших для выполнения целей будет способствовать, в числе прочих механизмов, использование положений риск-ориентированного регулирования, контроля и надзора, осознанного трансфера бизнес-методов во все сферы государственного и муниципального управления. Подобного рода механизмы позволят снизить административное давление на предпринимательский сектор и одновременно повысить результативность деятельности государственных органов при обеспечении высокой эффективности государственных услуг. Риск-менеджмент призван сместить акценты управления с центров ответственности с их жестким следованием различного рода процедурам на формирование

элементов, обеспечивающих стимулы работы государственных служащих и работников бюджетной сферы и улучшение обратной связи с потребителем услуг. Постепенная децентрализация принятия решений позволит внедрить один из важнейших принципов риск-ориентированного управления – оперативность их принятия, что остается невозможным для реализации при сохранении функционально-линейной структуры с высокой степенью иерархичности, предполагающей распределение властных полномочий и функций вместо диктуемой временем ориентации на достижение требуемых негосударственными акторами результатов оказания государственной услуги, в том числе путем горизонтального межведомственного взаимодействия. В этих условиях особенно важной становится не только перестройка модели работы государственного сектора, но и его готовность, способность отвечать на осознанные глобальные и системные вызовы современности.

Таблица 1**Группировка стран по среднегодовым темпам прироста ВВП в 2008–2017 гг., %****Table 1****Grouping of countries by average annual GDP growth rate, 2008–2017, percentage**

Группировка по темпам прироста/снижения ВВП	Количество стран	Примеры стран
Снижение	22	Ливия (–3,97%), Греция (–2,88%), Украина (–1,64%)
Темп прироста не выше среднемирового уровня (до 2,39%)	57	Япония (0,52%), Российская Федерация (1,11%), Германия (1,17%), США (1,4%), Канада (1,67%)
Темп прироста выше среднемирового уровня (выше 2,39%)	112	Израиль (3,41%), Грузия (3,67%), Турция (5%), Индия (7,03%), Китай (8,26%)
Нет или недостаточно данных для расчета	23	Джибути, Эритрея, Сомали, Венесуэла

Источник: расчеты авторов на основе данных Всемирного Банка*Source:* Authoring, based on World Bank data**Таблица 2****Международная инвестиционная позиция стран – лидеров по ВВП, млн долл. США****Table 2****The international investment position of the leading countries in GDP, million USD**

Год	Китай (Гонконг)	Китай	США	Индия	Япония	Германия	Российская Федерация
2016	1 153 824,1	1 950 368,1	–8 181 591,2	–367 344,8	2 879 243,3	1 689 210,6	211 091,9
2017	1 421 161,2	1 814 114,4	–7 725 002,6	–427 951,8	2 909 074,8	2 124 438,9	271 988,2

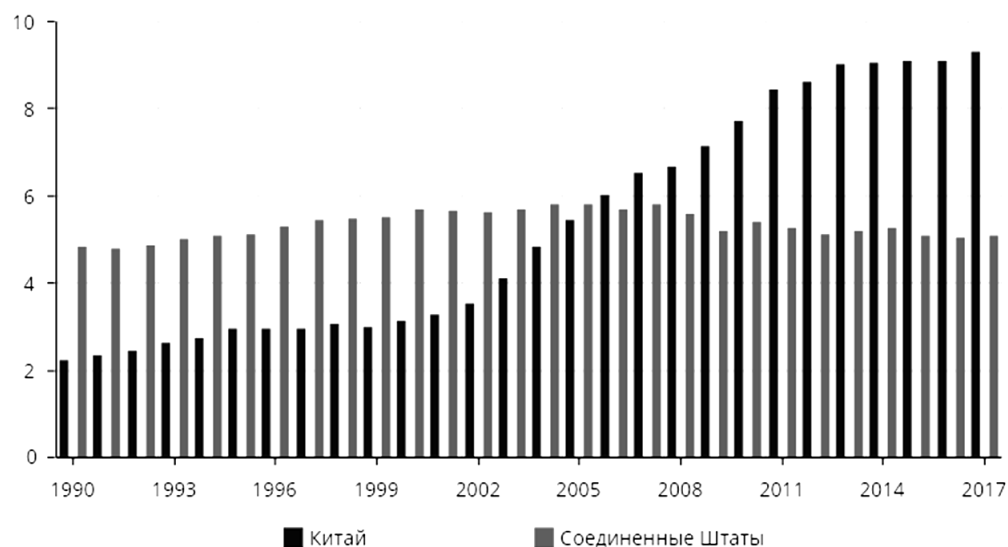
Источник: данные МВФ*Source:* The IMF data

Рисунок 1

Динамика антропогенных выбросов CO₂ в США и Китае в 1990–2017 гг., млн т

Figure 1

Changes in CO₂ anthropogenic emissions in the USA and China, 1990–2017, million tonne



Источник: Статистический ежегодник мировой энергетики

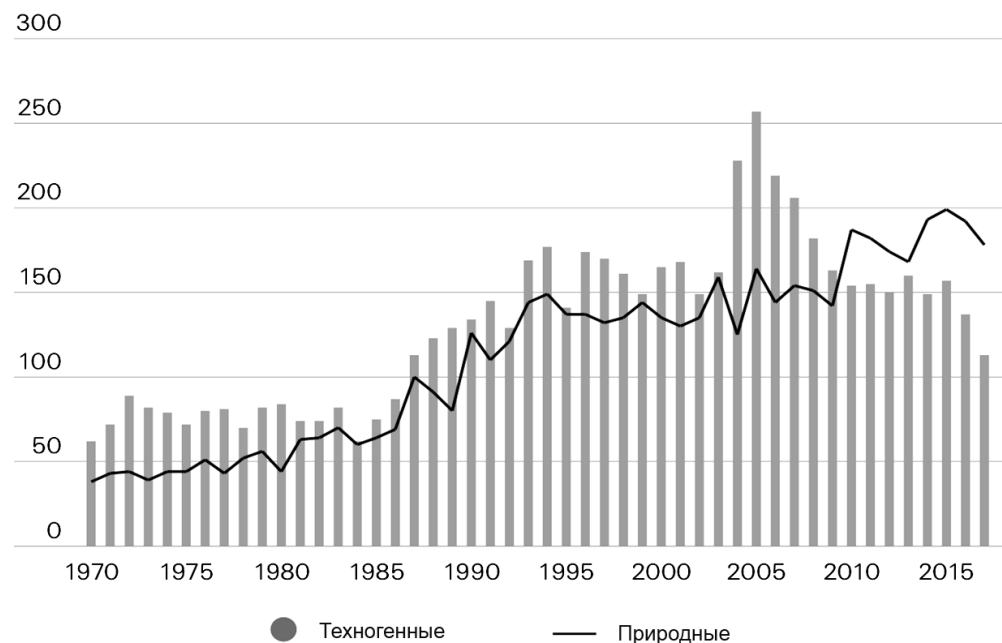
Source: World Energy Statistics Yearbook

Рисунок 2

Количество природных и техногенных катастроф в 1970–2017 гг.

Figure 2

The number of natural and man-made disasters, 1970–2017



Источник: данные Swiss Re

Source: The Swiss Re data

Список литературы

1. *Alonso J.M., Clifton J., Diaz-Fuentes D.* Did New Public Management Matter? An Empirical Analysis of the Outsourcing and Decentralization Effects on Public Sector Size. *Public Management Review*, 2015, vol. 17, iss. 5, pp. 643–660.
URL: <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.822532>
2. *Andeßner R., Greiling D., Vogel R. (Eds).* Public Sector Management in a Globalized World. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2017, 270 p.
3. *Beuermann D.W., Amelina M.* Does Participatory Budgeting Improve Decentralized Public Service Delivery? Experimental evidence from rural Russia. *Economics of Governance*, 2018, vol. 19, iss. 4, pp. 339–379. URL: <https://doi.org/10.1007/s10101-018-0214-3>
4. *Postuła M.* Risk Analysis as an Instrument of Public Management. In: Raczkowski K. (eds) Risk Management in Public Administration. Palgrave Macmillan, Cham, 2017, pp. 93–113.
URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-30877-7_4
5. *Ziolo M., Porada-Rochon M., Szaruga E.* The Financial Distress of Public Sector Entities, Causes and Risk Factors. Empirical Evidence from Europe in the Post-crisis Period. In: Raczkowski K. (eds) Risk Management in Public Administration. Palgrave Macmillan, Cham, 2017, pp. 315–360.
URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-30877-7_11
6. *Афанасьев В.С.* Функции государства: начала философско-системного анализа // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 3. С. 54–59.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/funktsii-gosudarstva-nachala-filosofsko-sistemnogo-analiza>
7. *Семерник С.З.* Экономоцентризм как фактор риска в развитии современного социума // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 7: Философия. Социология и социальные технологии. 2015. № 2. С. 47–53.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekonomotsentrizm-kak-faktor-riska-v-razviti-i-sovremennogo-sotsiuma>
8. *Lapatinas A., Litina A., Sartzetakis E.S.* Environmental Projects in the Presence of Corruption. *International Tax and Public Finance*, 2019, vol. 26, iss. 1, pp. 103–144.
URL: <https://doi.org/10.1007/s10797-018-9503-6>
9. *Shavell S.* A General Rationale for a Governmental Role in the Relief of Large Risks. *Journal of Risk and Uncertainty*, 2014, vol. 49, iss. 3, pp. 213–234.
URL: <https://doi.org/10.1007/s11166-014-9203-2>
10. *Kousky C., Luttmer E.F.P., Zeckhauser R.J.* Private Investment and Government Protection. *Journal of Risk and Uncertainty*, 2006, vol. 33, iss. 1-2, pp. 73–100.
URL: <https://doi.org/10.1007/s11166-006-0172-y>
11. *Wang C.* Did Natural Disasters Affect Population Density Growth in US Counties? *The Annals of Regional Science*, 2019, vol. 62, iss. 1, pp. 21–46.
URL: <https://doi.org/10.1007/s00168-018-0878-1>
12. *Доброхлеб В.Г.* Старение населения России: региональный аспект // Вопросы территориального развития. 2018. № 4. С. 4. URL: <https://doi.org/10.15838/tdi.2018.4.44.4>
13. *Gordy M.* Underlying Risk Factors. In: Disaster Risk Reduction and the Global System. Springer Briefs in Climate Studies. Springer, Cham, 2016, pp. 5–12.
URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-41667-0_2

14. Зубаревич Н.В. Развитие российского пространства: барьеры и возможности региональной политики // Мир новой экономики. 2017. № 2. С. 46–57.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-rossiyskogo-prostranstva-bariery-i-vozmozhnosti-regionalnoy-politiki>
15. Yilin Hou. Local Government Budget Stabilization: Explorations and Evidence. Studies in Public Budgeting. Springer International Publishing, 2015, 202 p.
URL: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-15186-1>
16. Renn O., Walker K.D. (Eds). Global Risk Governance – Concept and Practice Using the IRGC Framework. Springer Netherlands, 2008, 370 p. URL: <https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6799-0>
17. Mizrahi S. Performance Management in the Public Sector, Effective Governance, and Democracy. In: Public Policy and Performance Management in Democratic Systems. Palgrave Macmillan, Cham, 2017, pp. 155–173. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-52350-7_7
18. Ленчук Е.Б., Филатов В.И. Российская экономика: поиск эффективной стратегии // Мир новой экономики. 2018. № 1. С. 6–21. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskaya-ekonomika-poisk-effektivnoy-strategii>

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

RISK MANAGEMENT IN THE GENERAL GOVERNMENT SECTOR: DISCUSSION ISSUES OF THEORY AND PRACTICE

Ol'ga G. ARKAD'EVA^{a*}, Nataliya V. BEREZINA^b

^a I.N. Ulianov Chuvash State University (ChuvSU), Cheboksary, Chuvash Republic, Russian Federation
knedlix@yandex.ru
<https://orcid.org/0000-0003-4868-2365>

^b I.N. Ulianov Chuvash State University (ChuvSU), Cheboksary, Chuvash Republic, Russian Federation
study.2011@yandex.ru
ORCID: not available

• Corresponding author

Article history:

Received 25 December 2018
Received in revised form
19 January 2019
Accepted 9 February 2019
Available online
15 April 2019

JEL classification: H00, P50,
R50

Keywords: general
government, risk factors, risk
management, systemic risks

Abstract

Subject This article discusses the issues of transformation of the public administration system in the context of global challenges.

Objectives The article aims to highlight and generalize factors, conditions and trends that form the conditions for implementation, development and practical application of risk management tools in the public administration sector, and specify these processes for Russia.

Methods The article conducts a comparative analysis of foreign and Russian scholars' research results concerning the issues of risk-management development in the public administration sector.

Results The article identifies the reasons for the need to form a risk management mechanism in the public administration sector and describes the peculiarities of factors influencing the key performance characteristics of risk management in Russia.

Conclusions The introduction of risk management in the public administration sector is a natural, evolutionary conditioned process that arises at the present stage of social development in order to form an effective mechanism to counteract the major threats and challenges.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2018

Please cite this article as: Arkad'eva O.G., Berezina N.V. Risk Management in the General Government Sector: Discussion Issues of Theory and Practice. *National Interests: Priorities and Security*, 2019, vol. 15, iss. 4, pp. 745–760. <https://doi.org/10.24891/ni.15.4.745>

Acknowledgments

The study was supported by the Russian Foundation for Basic Research, grant № 18-010-00124.

References

1. Alonso J.M., Clifton J., Diaz-Fuentes D. Did New Public Management Matter? An Empirical Analysis of the Outsourcing and Decentralization Effects on Public Sector Size. *Public Management Review*, 2015, vol. 17, iss. 5, pp. 643–660. URL: <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.822532>
2. Andeßner R., Greiling D., Vogel R. (Eds). Public Sector Management in a Globalized World. Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2017, 270 p.
3. Beuermann D.W., Amelina M. Does Participatory Budgeting Improve Decentralized Public Service Delivery? Experimental evidence from rural Russia. *Economics of Governance*, 2018, vol. 19, iss. 4, pp. 339–379. URL: <https://doi.org/10.1007/s10101-018-0214-3>

4. Postuła M. Risk Analysis as an Instrument of Public Management. In: Raczkowski K. (eds) *Risk Management in Public Administration*. Palgrave Macmillan, Cham, 2017, pp. 93–113.
URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-30877-7_4
5. Ziolo M., Porada-Rochon M., Szaruga E. The Financial Distress of Public Sector Entities, Causes and Risk Factors. Empirical Evidence from Europe in the Post-crisis Period. In: Raczkowski K. (eds) *Risk Management in Public Administration*. Palgrave Macmillan, Cham, 2017, pp. 315–360.
URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-30877-7_11
6. Afanas'ev V.S. [Functions of State: Basis of Philosophical and System Analysis]. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii = Journal of Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2018, no. 3, pp. 54–59.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/funktsii-gosudarstva-nachala-filosofsko-sistemnogo-analiza> (In Russ.)
7. Semernik S.Z. [Economocentrism as a risk factor in the modern society development]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. 7: Filosofiya. Sotsiologiya i sotsial'nye tekhnologii = Logos et Praxis*, 2015, no. 2, pp. 47–53.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekonomotsentrizm-kak-faktor-riska-v-razviti-sovremennogo-sotsiuma> (In Russ.)
8. Lapatinas A., Litina A., Sartzetakis E.S. Environmental Projects in the Presence of Corruption. *International Tax and Public Finance*, 2019, vol. 26, iss. 1, pp. 103–144.
URL: <https://doi.org/10.1007/s10797-018-9503-6>
9. Shavell S. A General Rationale for a Governmental Role in the Relief of Large Risks. *Journal of Risk and Uncertainty*, 2014, vol. 49, iss. 3, pp. 213–234.
URL: <https://doi.org/10.1007/s11166-014-9203-2>
10. Kousky C., Luttmer E.F.P., Zeckhauser R.J. Private Investment and Government Protection. *Journal of Risk and Uncertainty*, 2006, vol. 33, iss. 1–2, pp. 73–100.
URL: <https://doi.org/10.1007/s11166-006-0172-y>
11. Wang C. Did Natural Disasters Affect Population Density Growth in US Counties? *The Annals of Regional Science*, 2019, vol. 62, iss. 1, pp. 21–46.
URL: <https://doi.org/10.1007/s00168-018-0878-1>
12. Dobrokhleb V.G. [Russia's Aging Population: Regional Aspect]. *Voprosy territorial'nogo razvitiya = Territorial Development Issues*, 2018, no. 4, p. 4. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.15838/tdi.2018.4.44.4>
13. Gordy M. Underlying Risk Factors. In: *Disaster Risk Reduction and the Global System*. Springer Briefs in Climate Studies. Springer, Cham, 2016, pp. 5–12.
URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-41667-0_2
14. Zubarevich N.V. [Development of the Russian space: barriers and opportunities for regional policy]. *Mir novoi ekonomiki = World of New Economy*, 2017, no. 2, pp. 46–57.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-rossiyskogo-prostranstva-bariery-i-vozmozhnosti-regionalnoy-politiki> (In Russ.)
15. Yilin Hou. *Local Government Budget Stabilization: Explorations and Evidence*. Studies in Public Budgeting. Springer International Publishing, 2015, 202 p.
URL: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-15186-1>

16. Renn O., Walker K.D. (Eds). *Global Risk Governance – Concept and Practice Using the IRGC Framework*. Springer Netherlands, 2008, 370 p. URL: <https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6799-0>
17. Mizrahi S. *Performance Management in the Public Sector, Effective Governance, and Democracy*. In: *Public Policy and Performance Management in Democratic Systems*. Palgrave Macmillan, Cham, 2017, pp. 155–173. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-52350-7_7
18. Lenchuk E.B., Filatov V.I. [The Russian economy: searching for effective strategy]. *Mir novoi ekonomiki = World of New Economy*, 2018, no. 1, pp. 6–21. (In Russ.)
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskaya-ekonomika-poisk-effektivnoy-strategii>

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.