

Понкин И. В. / Ponkin I. V.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И ВИДАХ РИСКОВ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ¹

TOWARDS THE QUESTION ABOUT THE CONCEPT AND TYPES OF RISKS IN PUBLIC MANAGEMENT

*Понкин Игорь
Владиславович,*

*доктор юридических наук,
профессор Международного
института государственной
службы и управления РАН-
ХиГС при Президенте РФ,
профессор Московского госу-
дарственного юридического
университета им. О. Е. Ку-
тафина (МГЮА), профессор,
г. Москва,
i@lenta.ru*

*Ponkin Igor'
Vladislavovich,*

*Doctor of law, Professor of In-
ternational Institute of Public
Service and Management of the
Russian Presidential Academy
of National Economy and Pub-
lic Administration (RANEPA),
Professor of Moscow State Uni-
versity of Law named after O.
E. Kutafin (MSLA), Professor,
Moscow,
i@lenta.ru*

Анализируются риски в публичном управлении. Дается классификация рисков в публичном управлении по выделенным автором основаниям.

Отмечается появление новых рисков в публичном управлении, которым способствуют международные процессы, связанные с обострением войн спецслужб против суверенных государств.

Ключевые слова: публичное управление, риски в публичном управлении, управление публичными рисками, классификация рисков.

Risks in the public management are analyzed in the article. Classification of risks in public management under the author's grounds is given in the article.

The author notes emergence of new risks in public management that are contributed by international processes related to the worsening of wars of secret services against sovereign states.

Keywords: public management, risks in public management, public risks management, risk management, risks classification.

¹Публикуется по материалам научного круглого стола «Правовые риски в системе публичного управления» (Москва: Финансовый университет – 2014)

Происшедшее в феврале 2014 года падение Украинского государства, превращение его в несостоятельное (дефолтное) государство («Failed State») [3] актуализируют вопросы о качестве публичного управления и одновременно о рисках в публичном управлении. Всё это также актуализирует необходимость исследования природы, источников продуцирования и содержания таких рисков, выработки и валидации инструментов по раннему выявлению, превенции, демпфированию и редуцированию таких рисков.

Очевидно, что речь не идет о рисках коррумпированного чиновника быть пойманным на взятке, как не идет о рисках карликовой и маргинальной политической партии (не то что не провести своих людей в Государственную Думу, а даже просто набрать сколь-нибудь значимое число сочувствующих), и говорим мы не о прочих частных рисках, малоинтересных в контексте обсуждаемого круга проблем. Речь пойдет о крупных рисках в поле публичных интересов. И, разумеется, применительно к теме рисков в публичном управлении следует определить какой-то минимальный уровень публичного управления, ниже которого говорить о таких рисках было бы необоснованно (там уже следует вести речь о халатности, непрофессионализме и служебном несоответствии конкретных отдельных чиновников, их коррупции, неэффективности персонально их деятельности и т. д.).

Существование самых разнообразных и весьма многочисленных рисков является неотъемлемой частью публичного управления в целом и предоставления государственных услуг в частности.

Такие риски существенно влияют на качество и эффективность публичного управления, на референтность публичного управления (в части его содержания и целеполагания) публичным интересам, на полноту и адекватность достижения постановленных целей публичного управления и реализации публичных функций (функций публичной власти). Немалое число этих рисков вообще невозможно предсказать, они проистекают из нелинейных процессов.

При реализации публичного управления государство неминуемо сталкивается с такими рисками, как риск не удовлетворить потребности населения или удовлетворить их не в полном объеме или ненадлежащим образом; риск нанесения ущерба окружающей среде (при осуществлении публичного управления в определенных областях). Иными словами, одним из основных рисков публичного управления является невозможность удовлетворить все требования, интересы и ожидания всех заинтересованных сторон, в частности, самого государства [8]. Риски в публичном управлении предполагают

существенное потенциальное воздействие на все общество, а также (если это системные риски) существенное потенциальное воздействие на всю систему публичного управления.

Понятие «риск» является полисемичным, то есть обладающим множественностью смыслов, каждый из которых реализуется в определенных условиях.

В самых общих чертах, *риск в публичном управлении* можно определить как феномен, характеризуемый неопределённостью исхода приложения управленческих воздействий в рамках публичного управления и наличием определенной реальной вероятности наступления существенных негативных последствий для процесса и, в первую очередь, для результатов публичного управления (промежуточно-этапных, инструментальных реперных или конечных), а также для всей системы публичного управления и государства в целом, включая восприятие и оценку населением легитимности власти.

Учитывая сложность предметно-объектной области публичного управления, совокупностей объектов, подвергающихся управляющему воздействию в рамках и вследствие публичного управления, избежать возникновения рисков в публичном управлении невозможно.

Однако общепризнанно и подтверждено, что существуют определенные возможности управления такими рисками.

Управление рисками публичного управления представляет собой сочетание организационных систем, комплексов инструментов публичного управления [5] (прежде всего, кризисно-превентивного и, более широко, антикризисного публичного управления), процессов и процедур, позволяющих осуществлять ранее, в том числе пруденциальное выявление, идентификацию, оценку рисков и поиск решений поставленных в связи с этим задач.

Однако возрастающая комплексность и взаимосвязанность сегментов, уровней и элементов системы публичного управления способствует развитию новых видов рисков и более сложных причинных связей [9, 5]. Тем более, этому способствуют тенденции усложнения и расширения нелинейного взаимодействия права с другими комплексами социальных норм, расширения применения механизмов саморегулирования и самоуправления в различных областях общественных отношений, усложнения взаимодействия публичного порядка и ряда внеправовых нормативных порядков, тенденции усиления автономной институализации в ряде областей общественных отношений [2; 4].

И, как показал опыт Украины, Сирии, Ливии, ряда других государств появлению новых рисков в публичном управлении особенно способствуют международные процессы, связанные с обострением войн спецслужб, прежде всего США и Великобритании, против суверенных государств, тем более в условиях тенденции принудительного редуцирования значения и содержания государственного суверенитета.

Риски в публичном управлении можно классифицировать по следующим основаниям: 1) масштабам возможных последствий (в смысле угрозы самой государственности или правящему режиму), 2) территориальной (географической) развёртки, 3) специфики природы рисков.

Классификация рисков негативных исходов в публичном управлении по основаниям масштабов возможных последствий:

- риски катастрофические, в случае их объективации и реализации приводящие к полному внешнему уничтожению или полному саморазрушению (или сочетанному взаимодействию таковых причин) государства в тех территориальных границах, в которых это государство ранее существовало и действовало;

- риски тотальных (общенациональных) масштабов, в случае их объективации и реализации приводящие к падению государства, трансформации его в несостоятельное (дефолтное), либо к превращению его в квазигосударство (несколько квазигосударств);

- риски тотальных (общенациональных) масштабов, в случае их объективации и реализации приводящие к системной дисфункциональности [3] государства, системной дисфункциональности всей системы публичного управления или наиболее важных ее сегментов;

Классификация рисков негативных исходов в публичном управлении по основаниям территориальной (географической) развёртки:

- риски глобальные (общенациональные, в масштабах всей страны);
- риски региональные (в масштабах региона или группы регионов, не превышающей трети общего числа регионов, иначе это будет более серьезная категория – общенациональная);

- риски множественные локальные;
- риски единичные локальные.

Классификация рисков негативных исходов в публичном управлении по основаниям специфики природы рисков:

- риски управленческо-организационной дисфункциональности системы публичного управления;

- риски утраты центрального публичного управления регионами (вплоть до частичного разрушения территориальной целостности государства);
- риски, угрожающие публичному порядку государства, в том числе риски утраты государственного суверенитета (утраты полностью или частично);
- риски неэффективности государственной системы законодательства и риски, связанные с недостатками законодательной деятельности;
- экономические риски (к таковым рискам публичного управления относятся изменения процентных ставок, налоговые убытки, злоупотребление доверием и инфляция [6, 46]);
- геополитические и международно-правовые риски;
- риски неспособности государства своевременно предупредить разрушительное действие природных (климатических, сейсмических, биологических) и техногенных катастроф, своевременно и эффективно провести спасательные работы и работы по ликвидации последствий таких событий;
- демографические риски;
- риски, проистекающие из нарушения устойчивости общественной нравственности (в частности, риски угрожающих ключевым цивилизационным основам государственности и нации изменений социальных и нравственных ценностей, прочие социальные изменения и культурные трансформации [6, 46]);
- риски утраты легитимности в восприятии своих граждан, своего населения;
- риски политического характера (риск критического превышения допустимого (терпимого) объема конституционных и прочих политических мифов и иллюзий [1]; это также риски негативных последствий принятия противоречивых или необоснованных, ошибочных политических решений, риски полного выгорания интереса населения к выборам и, как следствие массового абсентеизма, и мн. др.);
- риски редуцирования подчиненности всей системы публичного управления ключевым конституционным императивам (социальности государства, демократического и правового характера государства, светскости государства и др.);
- риски, связанные с межнациональными и межрелигиозными конфликтами на территории государства (в том числе риск явного или латентного захвата полноты власти в многонациональном государстве исключительно одним религиозным или этническим кланом);

- риски утраты контроля над правопорядком и критических недостатков в обеспечении законности;
- риски, связанные с тотальной коррупцией внутри системы публичного управления;
- рискам, связанным с внешним агрессивным и негативным воздействием на систему управления из-за рубежа.

Выделяют также и риски, сопряженные непосредственно с осуществлением публичного управления.

К рискам, связанным с осуществлением процесса публичного управления, относят риски, связанные с осуществлением контроля над публичным управлением, качеством и непрерывностью предоставления государственных услуг, документацией, конфиденциальностью и безопасностью данных, а также риски, связанные с взаимодействием со средствами массовой информации [7, 4].

Поэтому обоснованно также выделить классификацию рисков в публичном управлении по основаниям уровней и сегментов публичного управления. Это будут отдельные риски, связанные с осуществлением публичного управления в определенных областях, характер которых зависит от характера области, в которой осуществляется такое управление. А также комплексы таких рисков. Но это уже тема другого материала.

Список литературы:

1. Барциц И. Н. Конституционные мифы и конституционные иллюзии // Государственная служба. 2013. № 6.
2. Понкина А. И. Государственное управление и автономная институализация в области спорта // Комиссия по спорт. праву Асс. юристов России; Нац. объединение спорт. юристов РФ. – М., 2013.
3. Понкин И. В. Дисфункциональное государство и несостоятельное государство // Государственная служба. 2013. № 6.
4. Понкин И. В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции // МИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – М., 2013.
5. Понкин И. В. Теория государственного управления: инструменты государственного управления и государственной политики // Административное право и процесс. 2014. № 1.
6. Benz M., Sterchi M. La gestion des risques dans le secteur public // La Vie économique: Revue de politique économique. 2001. № 5.
7. Maîtriser les risques // URL: http://www.zurich.ch/internet/zurich-ch/sitecollectiondocuments/site/fr/risikomanagement_f.pdf (дата

обращения: 12.03.2014).

8. Public administration / RINA Services // URL: http://www.rina.org/EN/SETTORI/Pubblica_amministrazione/Pubblica_amministrazione.aspx#More (дата обращения: 24.03.2014).

9. Wiig S. *Contributions to Risk Management in the Public Sector: Doctoral Thesis* (UiS № 48, February 2008) / University of Stavanger. - Stavanger, 2008.

References:

1. Bartsits I. N. Constitutional Myths and Constitutional Illusions [Konstitutsionnye mify i konstitutsionnye illyuzii]. *Gosudarstvennaya sluzhba – Public Service*, 2013, no. 6.

2. Ponkina A. I. *Public Administration and Autonomous Institutionalization in Sports* [Gosudarstvennoe upravlenie i avtonomnaya institutualizatsiya v oblasti sporta]. Sports Law Commission of Russian Lawyers Association; National Association of sports lawyers of the RF, Moscow: 2013.

3. Ponkin I. V. Dysfunctional State and Insolvent State [Disfunktsional'noe gosudarstvo i nesostoyatel'noe gosudarstvo]. *Gosudarstvennaya sluzhba – Public Service*, 2013, no. 6.

4. Ponkin I. V. *General Theory of Public management: Selected Lectures* [Obshchaya teoriya publichnogo upravleniya: Izbrannye lektsii]. International Institute of Public Service and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow: 2013.

5. Ponkin I. V. *Theory of Public Administration: Tools of Public Administration and State Policy* [Teoriya gosudarstvennogo upravleniya: instrumenty gosudarstvennogo upravleniya i gosudarstvennoi politiki]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2014, no. 1.

6. Benz M., Sterchi M. Risk management in the public sector [La gestion des risques dans le secteur public]. *La Vie économique: Revue de politique économique – Economic Life: Review of Economic Policy*, 2005, no. 5.

7. *Management Risks* [Maîtriser les risques]. Available at: http://www.zurich.ch/internet/zurich-ch/sitecollectiondocuments/site/fr/risikomanagement_f.pdf (accessed: 12.03.2014).

8. *Public Administration*. RINA Services, Available at: http://www.rina.org/EN/SETTORI/Pubblica_amministrazione/Pubblica_amministrazione.aspx#More (accessed: 24.03.2014).

9. Wiig S. *Contributions to Risk Management in the Public Sector: Doctoral Thesis* (UiS No. 48, February 2008). University of Stavanger, Stavanger: 2008.