УДК 332.14 DOI: 10.22394/2079-1690-2017-1-2-13-20

УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ МЕНЕДЖМЕНТЕ

Анопченко Татьяна Юрьевна доктор экономических наук, профессор, декан факультета управления, Южный федеральный университет (344007, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 105). E-mail: davidova@mail.ru

Мурзин Антон Дмитриевич кандидат экономических наук, доцент факультета управления, Южный федеральный университет (344007, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 105). E-mail: admurzin@yandex.ru

Аннотация

Исследование посвящено вопросам управления рисками в процессах муниципального менеджмента. На основе изучения взаимовлияния формальных институтов и неформального муниципального взаимодействия рассмотрены ключевые понятия неопределенности, сложных и неоднозначных рисков. Особое внимание уделено специфическим этапам управления рисками: предварительной, междисциплинарной и количественной оценке в управлении рисками, а также вопросам коммуникации в муниципальном риск-менеджменте. В результате разработана адаптивная интегративная модель управления рисками планирования городского развития. Подробно описаны фазы управления рисками применительно к области городского планирования и повышения динамической устойчивости города.

Ключевые слова: *управление рисками, городское планирование, риск-менеджмент, оценка риска, восприятие риска, количественный анализ рисков, сложность, неопределенность, двусмысленность.*

В настоящее время можно отметить, что современный подход к решению общих релевантных проблем риска сместился от традиционного государственно-ориентированного с иерархически организованными государственными полномочиями в качестве доминирующего источника власти к многоуровневым системам, в которых задачи управления рисками делегируются отдельным государственным органам с параллельными полномочиями, что не соответствует традиционному иерархическому порядку [1]. Такая ситуация обуславливает формирование многослойного и диверсифицированного социально-политического ландшафта с множеством субъектов, восприятие и оценки которых опираются на разнообразие знаний, требований и условий, оценку обязательств и политических интересов, значительно влияющих на процессы анализа, принятия решений и управление рисками [2].

Адаптивное и интегративное управление риском направлено на решение проблем, вызванных тремя свойствами риска, характеризующимися отсутствием альтернативных точек зрения на их интерпретацию [3]. Трансграничные и значимые для общества проблемы, такие как глобальные экологические угрозы (изменение климата, утрата биологического разнообразия, химическое загрязнение), новые прорывные технологии (нанотехнологии, биотехнологии), продовольственной безопасности, характеризуются ограниченной, а иногда и противоречивой информацией, касающейся свойств и последствий риска.

Можно выделить три свойства риска в управлении [4]: сложность, научная неопределенность и социально-политическая двусмысленность.

1. Сложность

Это свойство определяется трудностями в идентификации и учету причинно-следственных связей между множеством потенциальных событий и конкретными неблагоприятными эффектами. Ключевым аспектом в этом отношении является вопрос о применимости

вероятностных методов оценки рисков. Если зависимость между причиной и следствием является линейной, то для вычисления вероятностей последствий риска достаточно простой статистической модели. Однако даже такие простые причинно-следственные отношения могут быть связаны с высокой неопределенностью, например, при нехватке исходных данных или стохастической природе событий и явлений. Сложные модели вероятностных выводов требуются только в тех случаях, когда взаимосвязь факторов и последствий риска становятся более сложными.

2. Научная неопределенность

Научная неопределенность объясняется ограниченностью или отсутствием научных знаний относительно конкретного риска, что усложняет оценку вероятностей и возможных последствий нежелательных эффектов. Результатом этого является частичное или существенное снижения достоверности моделей причинно-следственных цепочек. Важно допускать, в контексте оценки риска, что человеческое познание всегда является неполным и селективным, и, таким образом, зависит от неопределенных допущений, утверждений и предположений. Очевидно, что смоделированные распределения вероятностей в пределах численной реляционной системы могут представлять только приближенные эмпирические системы, что помогает освещать и прогнозировать неопределенные события. Поэтому, представляется разумным включать в исследование дополнительные аспекты неопределенности.

3. Социально-политическая двусмысленность

Несмотря на то, что все большее количество данных и их увеличивающееся качество могут уменьшить научную неопределенность, полное сокращение социально-политической двусмысленности является недостижимой задачей. Двусмысленность указывает на ситуацию амбивалентности, в которой различные, а иногда и противоречивые потоки мышления их интерпретации о явлениях риска являются очевидными. Следует различать показательную и нормативную неопределенности, ни одна из которых не претендует на перспективу неоспариваемой оправданности, точности или широты смысла, связанного с определенной угрозой.

Способность муниципальных институтов по управлению рисками справиться со сложными, неопределенными и двусмысленными последствиями приобрела центральное значение для практики современного муниципального менеджмента. Адаптивное и интегративное управление риском в широком смысле понимается как коллективная способность институтов разрабатывать и реализовывать системный подход к организационному и политическому обучению в учреждениях, способствуют решению познавательных, оценочных и нормативных проблем и конфликтов рисков. Основной целью адаптивного управления является борьба с внешними требованиями в различных средах. Например, в области городского планирования требуется создание новой энергетической инфраструктуры, которая имела бы потенциал, достаточный, чтобы справиться с нехваткой энергии или неожиданным ростом населения.

Адаптивное и интегративное качество процесса управления рисками требует специального обучения, основанного на предшествующем и аналогичном опыте работы с рисками; применение полученных навыков необходимо, чтобы справиться с текущими и будущими проблемами, связанными с риском и неопределенностью.

В этой связи мы предлагаем к использованию комплексную модель управления муниципальными рисками, которая характеризуется качествами адаптивности и интегративности. В рамках этой модели рассматриваются четыре основные функции:

1) систематическое и последовательное добавление релевантных функции управления рисками в цикл;

2) борьба с уязвимостями, вызванными общими проблемами в различных видах неопределенности;

3) обеспечение адаптивности и гибкости институтам по управлению рисками, с помощью которых можно смягчить последствия рисков в ответ на фактический результат или ожидаемые последствия,

4) повышение устойчивости системы управления рисками путем укрепления потенциала, с целью сохранить основные функции и структуры по управлению рисками и нивелировать нарушения составных элементов системы.

Адаптивное и интегративное управление риском и неопределенностью нуждается в наборе доступных ресурсов для выполнения задач, связанных с разумным обращением со сложностью, неопределенностью и двусмысленностью. Международный совет по управлению рисками (International Risk Governance Council, IRGC) предложил модель процесса управления рисками [5]. Среди основных структур предложенной модели управления рисками можно выделить

четыре этапа: предварительная оценка, оценка, характеристика и оценка стоимости и управление рисками. Коммуникация и вовлеченность заинтересованных сторон были представлены как постоянные спутники на всех четырех этапах цикла управления рисками.

Базируясь на данной модели и учитывая региональную специфику нашей страны, мы адаптировали изначальное предложение по управлению рисками. Предложенная нами система состоит из следующих этапов: предварительного оценки, междисциплинарной оценки риска, характеристика риска, оценка и управления рисками. Все четыре фазы связаны с возможностью и способностью институтов по управлению рисками оценивать и управлять рисками в ответ на физические угрозы и социальные восприятия соответствующих рисков (рис. 1).

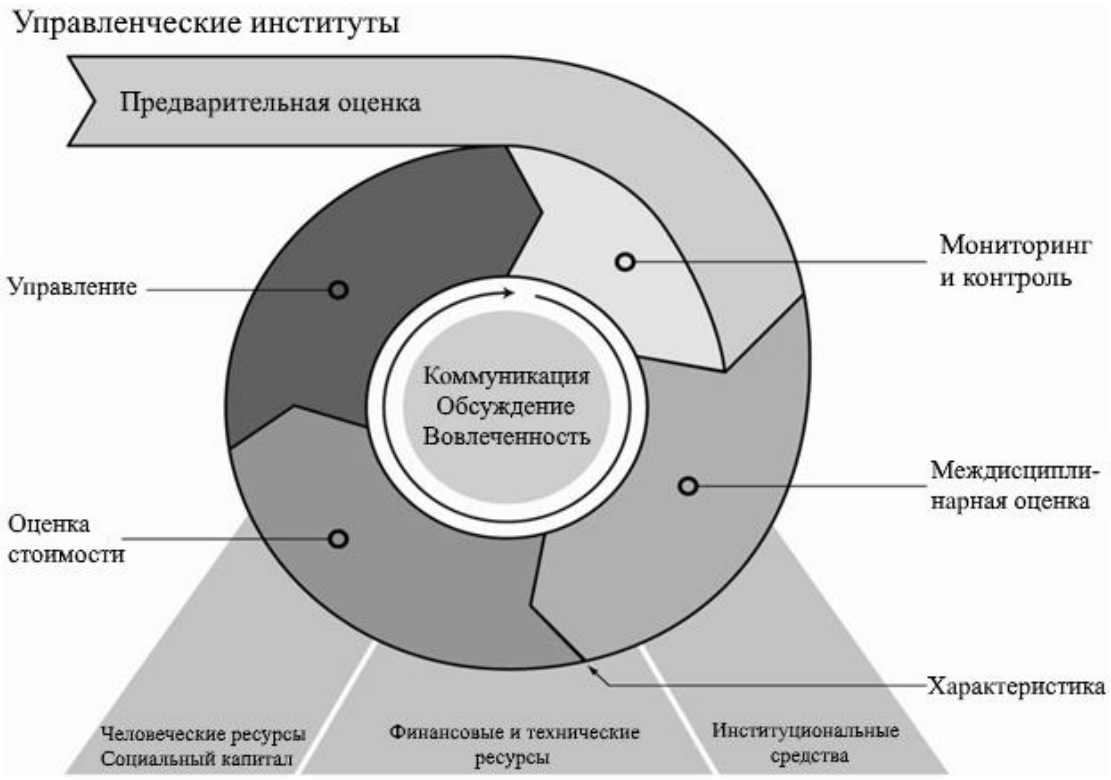


Рис. 1. Адаптивная и интегративная модель управления рисками городского развития и управления

Под соответствующими ресурсами понимается как институциональные и финансовые средства, так и социальный капитал (например, преобладающие общественные механизмы и структуры, процедура принятия решений, распределение полномочий, формальные и неформальные связи, способствующие коллективному управлению риском, система образование), технические ресурсы (например, базы данных, компьютерное программное и аппаратное обеспечение), и человеческие ресурсы (например, навыки, знания, опыт и эпистемические сообщества).

Следовательно, адекватное участие муниципальных экспертов и всех заинтересованных сторон, а также городской общественности в процессе управления рисками являются решающими факторами при разработке и передаче адаптивной и интегративной функции отделов по управлению рисками [6]. Поскольку социальное восприятие мер по управлению рисками связано со сложностью, неопределенностью и/или двусмысленностью, управление рисками и стратегии реагирования на них должны быть гибкими и итеративными.

Администрация и общественность должны прийти к разумным решениям об управлении риском в совместных интересах; результатов лишь научной оценки риска недостаточно. Для того, чтобы понять проблемы субъектов риска и различных заинтересованных сторон, информация о восприятии риска и его дальнейших последствиях должна быть принята во внимание. Эта информация обязательно должна включать потенциал социальной мобилизации, т.е., степень вероятности последствий риска и факторы социальных и психологических конфликтов отдельных групп.

Таким образом, оценка риска включает междисциплинарные научные обоснования угрозы здоровью человека и окружающей среды, а также связанные с ними социальные и экономические последствия [7]. Однако научные исследования должны преобладать над междисциплинарным процессом оценки рисков, но, в отличие от традиционных моделей регулирования рисков, научные исследования включают в себя природные, технические, а также социальные науки и экономику.

Весьма неоднозначной задачей в процессе управления рисками следует признать процедуру их классификации и обоснования оценки социальной приемлемости или терпимости. В различных подходах риски ранжируются по их приоритетности на основе сочетания вероятности и воздействия, т.е. последствий риска. На цветовой диаграмме риски располагаются в соответствии с вероятностью и величине ожидаемых последствий (рис. 2) [8].

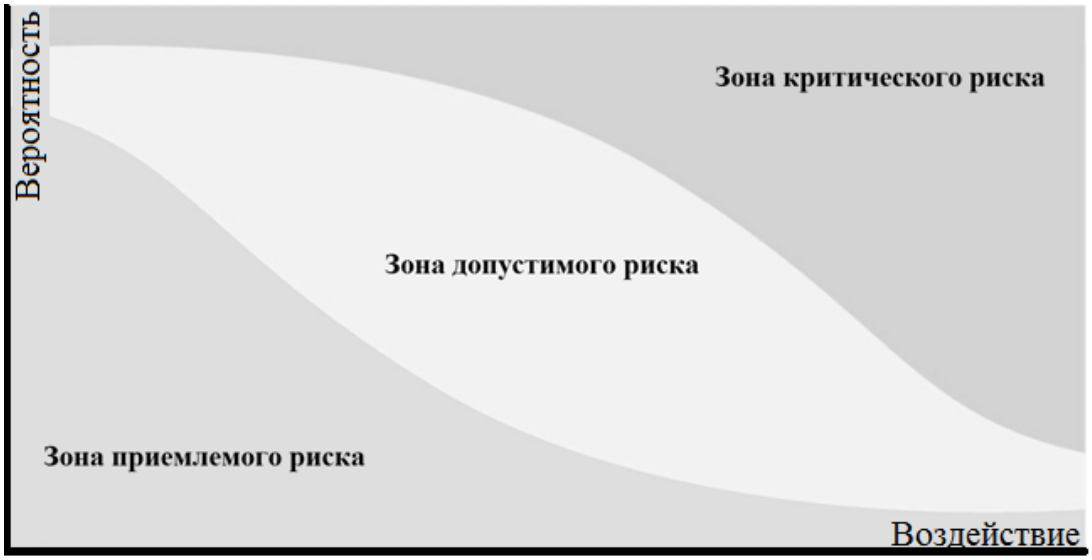


Рис. 2. Цветовая диаграмма зон риска

Риск попадает в зону приемлемости, если его проявление крайне маловероятно и воздействие незначительно. Никакого дополнительного вмешательства не требуется. Риск рассматривается как допустимый, когда серьезные последствия возникают время от времени. Получаемая выгода стоит риска, но меры по снижению риска являются необходимыми. Наконец, риск рассматривается как недопустимый, когда возникновение катастрофических последствий является наиболее вероятным. Вероятные негативные последствия риска слишком катастрофичны, несмотря на потенциальные выгоды.

Процесс определения границ между приемлемой, допустимой и недопустимой является одним из самых спорных моментов в процессе управления рисками. В некоторых кантонах Швейцарии, например, в Базельском округе, проводятся круглые столы в качестве средства для достижения консенсуса по проведению границ зон риска. К участию в обсуждении приглашаются представители промышленности, администрации, должностные лица графств, экологи и объединения жителей.

Цветовая модель подвергается критике как излишне упрощенная [8]. Для решения этой проблемы мы предложили постепенное введение переходных зон, для большей дифференциации в зоне оценки стоимости рисков (рис. 3). Если определенный риск, основанный на результатах оценки, не может быть классифицирован как приемлемый, то вполне вероятно, что, так как его возникновение довольно редко и воздействие довольно незначительно, риск будет определен в переходную зону. Более того, мы расположим риск в переходной зоне, если он не может быть охарактеризован как "недопустимый", и в то же время, выгоды от него проявляются лишь частично. Риски такого типа должны быть учтены обществом.

Оценка риска в целом основывается как на причинно-следственных связях и убеждениях, а также на субъективном восприятии угроз [2]. Причинно-следственные связи опираются на научные данные об оценке риска, которые свидетельствуют, как и в какой степени, потенциальные опасности наносят ущерб окружающей среде или здоровью человека. Это измерение обеспечивает фактическое руководство к управлению риском, его предотвращение или сокращение.

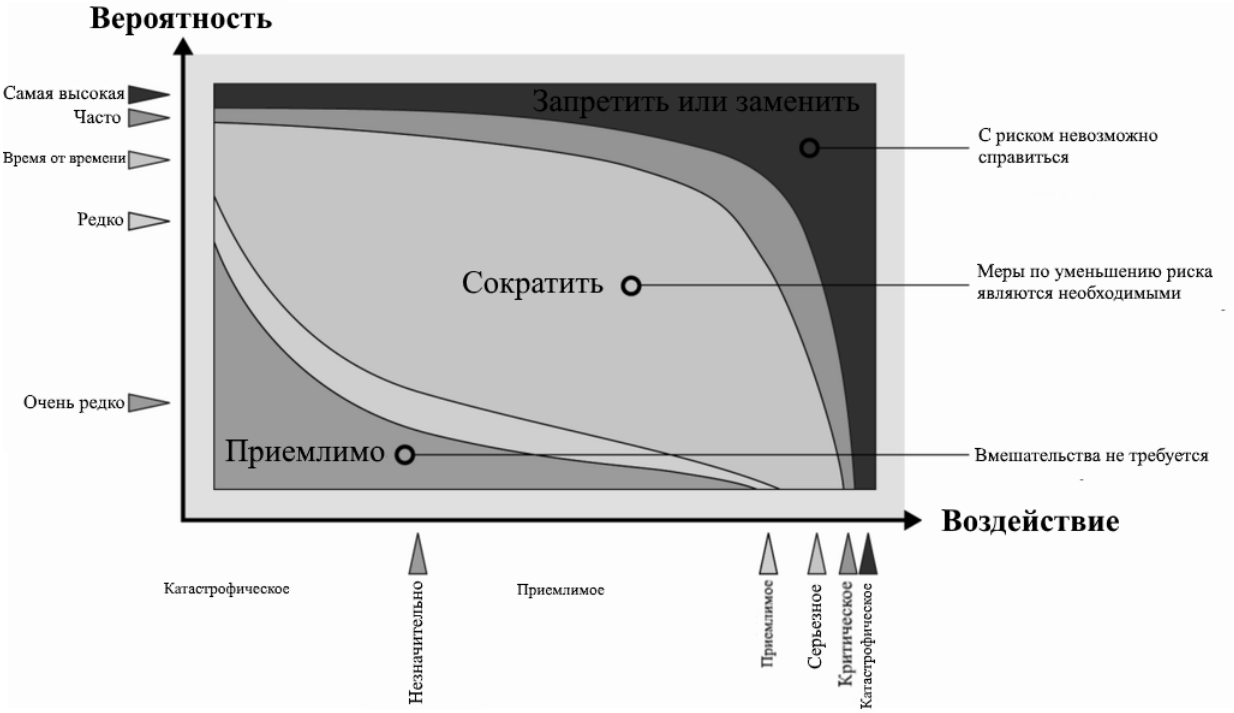


Рис. 3. Уточненная цветовая диаграмма зон риска

Учитывая различные проблемы интерпретации, научную неопределенность и социально-политическую двусмысленность можно сформировать общие стратегии для управления рисками на муниципальном уровне, которые могут быть применяться к четырем различным характеристикам рисков, что позволит упростить процесс управления ими (табл. 1).

Таблица 1

Взаимосвязь характеристик риска и методов муниципального менеджмента

Характеристика	Стратегия управления риском	Инструменты управления риском	Способ участия сторон
"Линейные" проблемы риска	*На регулярной основ е(решение о терпимости и переносимости)*	Традиционные методы принятия решений	Дискурс об используемых инструментах
		Риск-анализ выгод	
		Риск-анализ компромиссов	
	(уменьшение риска)	Метод проб и ошибок	
		Технические стандарты	
		Экономические стимулы	
		Образование, обозначение и информация	
		Добровольные соглашения	
Проблемы риска, вызванные сложностью	*Информирование о рисках: (субъект риска и причинно-следственная связь)*	Характеристика имеющихся доказательств экспертами, с целью поиска инструментов для достижение консенсуса:	Эпистемический дискурс
		Делфи или консенсус-конференции	
		Мета-анализ	
		Создание сценария и т.д.	
	Фокус на устойчивости: (система, абсорбирующая риск)	Улучшение буферной способности целей риска через:	
		Дополнительные факторы безопасности	
		Разнообразие при проектировании устройств безопасности	
		Улучшение способности к преодолению проблем	
		Создание высоконадежных организаций	

Характеристика	**Стратегия управления риском**	**Инструменты управления риском**	**Способ участия сторон**
Проблемы риска, вызванные неопределенностью	*Меры предосторожности на основе: (субъектов риска)*	Использование таких вредных характеристик, как настойчивость и вездесущность при оценке риска. Такие инструменты, как:	Дискурс, отражающий мнения различных сторон
		Сдерживание	
		ДДУ (ALARA) (дешевизна на достаточном уровне) и НДНПР (ALARP) (настолько дешево, насколько практически реализуемо)	
		НИТУ (BACT) (наилучшая имеющаяся технология управления), и т.д.	
	Фокус на устойчивости: (система, абсорбирующая риск)	Улучшение способность иметь дело с неожиданнастями. Разнообразие средств для достижения желаемых результатов:	
		Избежание высокой уязвимости	
		Гибкие решения	
		Готовность к адаптации	
Проблемы риска, вызванные двусмысленностью	На основе дискурса	Применение методов, разрешающих конфликты для достижения консенсуса или терпимости к результатам оценки рисков и выбору метода управления.	Дискурс с наибольшим количество участвующих субъектов
		Более тесная интеграция заинтересованных сторон	
		Акцент на коммуникации и социальном дискурсе	

Представленная модель управления рисками вполне жизнеспособна в сфере муниципального менеджмента. В сфере городского управления могут возникнуть следующие типы рисков: финансовыми, естественные (природные катаклизмы), технологическими (строительные, инфраструктурные) и социальными (криминогенные факторы, социальное недовольство). Эти типы рисков взаимосвязаны и должны рассматриваться на этапе управления и планирования развития городских районов [9].

На этапе предварительной оценки важно изучить различные концепции риска, которые являются частью процесса планирования. Архитекторы, строители, проектировщики, промышленные подрядчики, агенты по недвижимости и последние по порядку, но не по значению, обычные жители имеют различные ожидания и интересы, которым должно быть уделено внимание до того, как будет принят фактический планы развития. Идея состоит в том, чтобы обобщить эти различные восприятия воедино и сделать их неотъемлемой частью плана развития города. Лучшими инструментами для реализации такого подхода являются интервьюирование ключевых субъектов в процессе разработки плана и проведение опросов среди жителей об их предпочтениях и проблемах [2]. Кроме того, целесообразна организация круглых столов, на которых проводить обсуждения различных концепций и достигать консенсуса в основных целях и необходимых программах их достижения.

В фазе междисциплинарной оценки первым обязательным шагом является оценка каждого риска, с которым можно столкнуться при развитии новых городских районов. Например, необходимо учитывать воздействие стихийных бедствий, технических сбоев, неэффективности инфраструктуры, ошибок планирования, неадекватных строительных норм и недостаточного внимания к общественным потребностям и предпочтениям. Эти риски сильно различаются по своей природе и требуют специальных методов для их решения. Тем не менее, общих точек соприкосновения у них так же достаточно, например, они включают в себя оценку опасности, оценку воздействия, анализ уязвимости и, наконец, количественную оценку рисков, которые включают в общий профиль риска.

Вторым шагом в оценке рисков является учет фактора проблем и ожиданий лиц, участвующих в процессе планирования решений. Основная идея состоит в том, чтобы собрать необхо-

димые мнения заинтересованных сторон и граждан об их предпочтениях в плане снижения риска. Этот шаг часто забывают на практике, однако он имеет важное значение при сопоставлении результатов оценок риска с восприятием [7]. Среди инструментов такой задачи можно было бы выделить инструменты группы Делфи или общественные слушания [2].

В фазе стоимостной оценки важно иметь различные планы или варианты развития городов и оценить их с различных сторон: в аспекте потенциальных доходов и с позиции финансовых затрат и обязательств. Рекомендуется использовать либо многокритериальную, либо многосвойственную аналитические модели принятия решений, для выявления потенциальных конфликтов между целями и критериями и достижения компромисса между этими противоречивыми понятиями [10].

На этапе управления рисками требуется разработать и оценить различные методы снижения риска. После выбора наиболее перспективного варианта для развития города, граница зоны риска покажет не только потенциальные возможности, но и недостатки проектов решений. В зависимости от степени сложности, неопределенности и двусмысленности, следует выбрать такие методы снижения риска, которые связаны с наилучшими имеющимися техническими знаниями (высокая сложность), подчеркивающими обратимость и надежность (высокая неопределенность) и включающими инструменты объединения в случаях высокой неопределенности рисков. Программа снижения риска должна включать в качестве методов оценок стоимости согласования интересов гражданские комиссии или консультативные группы.

Важно понять, что цикл управления рисками не заканчивается с осуществлением мер по их снижению. Управление является повторяющимся процессом. Во время реализации предусмотренных планами целей могут произойти новые изменения, которые потребуют переоценки рисков. Кроме того, внешние факторы могут измениться, что потребует проведения нового анализа компромиссов. Цикл управления рисками не имеет начала и конца. Он требует постоянной корректировки и совершенствования [8, 12].

Следование этим фазам цикла управления рисками позволяет улучшить устойчивость системы и, таким образом, вносит свой вклад в общую устойчивость городского развития [11, 13]. Основной целью адаптивного управления является обеспечение институциональных структур, которые помогают всем субъектам, участвующим в отслеживании изменений системы и разработке соответствующих ответных меры за счет имеющихся навыков и методов. Устойчивость городского развития следует рассматривать в контексте динамических переходов и изменений. Активная, адаптивная и гибкая структура управления муниципальными рисками является наиболее важным элементом формирование базиса динамического развития, даже в условиях природных, социальных и культурных изменений, которые могут проявиться в будущем.

Таким образом, в работе предпринята попытка расширить рамки управления муниципальными рисками в целях большей адаптивной и институциональной способности, включающей различные субъекты и стороны при решении вопросов управления рисками муниципального развития. В основе предложений лежит идея адаптивного и интегративного управления рисками городского развития, в рамках которого функция информирования возлагается на граждан и все заинтересованные стороны. Такой подход позволяет обеспечить эффективные и адекватные процедуры общественного участия в управлении. Что является лучшей гарантией удовлетворения возможный запросов и требований обеспечения устойчивого городского развития.

Литература

1. *Айрапетян А.А., Григорьева Н.О.* Управление рисками муниципальных образований // Экономика и социум. 2016. № 12-1 (31). С. 111-113.
2. *Арсеньев Ю.Н., Давыдова Т.Ю.* Управление рисками в принятии решений государственными и муниципальными служащими // Sciences of Europe. 2017. № 11-3 (11). С. 3-8.
3. *Ворожихин В.В.* О рисках муниципальных образований // Самоуправление. 2016. № 5. С. 8-12.
4. *Анопченко Т.Ю., Мурзин А.Д., Чернышев М.А.* Риск менеджмент развития городских территорий: монография. Ростов-на-Дону: ЮФУ, 2016. 190 с.
5. International Risk Governance Council (IRGC). Risk governance: Towards an integrative approach. In White Paper No. 1; Renn, O., Graham, P., Eds.; IRGC: Geneva, Switzerland, 2005.
6. *Бурковский П.В., Суркова А.В.* Совершенствование муниципального регулирования экономических рисков // Труды Кубанского государственного аграрного университета. 2015. № 56. С. 13-20.
7. *Котова И.Н.* Экологические риски и их влияние на социальные процессы в муниципальном районе // Социология власти. 2008. № 3. С. 99-107.

8. *Паздникова Н.П.* Методический подход к оценке эффективности и рисков муниципальных программ // Экономика и предпринимательство. 2015. № 3 (56). С. 248-250.
9. *Бабичев И.В.* Новый этап муниципального строительства: возможности и риски // Местное право. 2014. № 3. С. 3-22.
10. *Юшкин С.Н.* Некоторые вопросы теории и практики муниципального риск-менеджмента в бюджетной сфере // Современная экономика: проблемы и решения. 2012. № 8 (32). С. 138-145.
11. *Уварова Г.Г.* Политические механизмы парирования экологических рисков // Горизонты экономики. 2013. № 6/2. С. 44-46.
12. *Капустина Н.В.* Оценка факторов риска современных развивающихся организаций: теория и практика // Экономические науки. 2014. №7 (116). С. 54-57.
13. *Игнатова Т.В., Героева Ю.А., Гонтарева Д.Н.* Теория и методология управления инновационным предпринимательством в мегаполисе // Науковедение. Электронный журнал. 2014. № 4 (23).

Anopchenko Tatiana Yurevna, Doctor of Economic Science, Professor, Dean of Department of Management, South Federal University (105/42, Bolshaya Sadovaya St., Rostov-on-Don, 344006, Russian Federation). E-mail: davidova@mail.ru
Murzin Anton Dmitrievich, Cand. Econ. Sci., Dean of Depertment of Management, Associate Professor, South Federal University (105/42, Bolshaya Sadovaya St., Rostov-on-Don, 344006, Russian Federation). E-mail: admurzin@yandex.ru

RISK MANAGEMENT IN MUNICIPAL MANAGEMENT

Abstract
The investigation devoted to the issues of risk management in the processes of municipal management. Based on the study of the interaction of formal institutions and informal municipal interaction, key concepts of uncertainty, complex and multiple-valued risks considered. Particular attention paid to specific stages of risk management: preliminary, interdisciplinary and quantitative assessment in risk management, and communication in municipal risk management. As a result, an adaptive integrative model of risk management for urban development planning has developed.
Keywords: *risk management, urban planning, risk management, risk assessment, risk perception, quantitative risk analysis, complexity, uncertainty, ambiguity.*

УДК 342.96: 339.543 DOI: 10.22394/2079-1690-2017-1-2-20-25

МОНИТОРИНГ В РАМКАХ ИНСТИТУТОВ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ И ОЦЕНКИ ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Алексеева Марина Владимировна кандидат юридических наук, доцент, Ростовский филиал Российской таможенной академии (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский,20). E-mail: Alekseeva80@yandex.ru

Аннотация
В статье автор проводит научное исследование правовой категории мониторинга, осуществляемого в рамках институтов оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия в Российской Федерации. В работе нашли отражение положения об особенностях мониторинга как современной технологии информационного наблюдения и «мягкого» регулирования предпринимательской и иной экономической деятельности.
Ключевые слова: *мониторинг, оценка, способ воздействия, технология, эффективность.*

Оценка регулирующего воздействия и оценка фактического воздействия – современные инновационные институты проверки в сферах правотворчества и правоприменения, направленные на создание благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности, осуществления инвестиций, ограничения избыточного регулирования в экономике.

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) – это информационно-аналитический способ (технология) определения и количественной оценки эффективности предлагаемого нормативного регулирования до того как будет принято такое решение (оценка ex ante (лат.) – до свершившегося факта).