

В. Е. Морозов

Тихоокеанский государственный университет
(Хабаровск)

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ: КОНЦЕПЦИЯ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТАДИЙ

Раскрывая сущность механизма управления рисками, автор приходит к выводу о необходимости обратиться к процедуре управления рисками в корпоративном менеджменте. Исследовав стадии корпоративного управления рисками, автор предлагает адаптировать их к осуществлению федеральными органами исполнительной власти функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. Обращается внимание на то, что в науке нет единого мнения о том, какие именно стадии охватывает процесс управления рисками. Приводятся подходы к толкованию понятия «риск» в законодательстве.

Методологию исследования образуют диалектико-материалистический метод познания и основанные на нем общенаучные и частнонаучные методы (сравнение, анализ, дедукция, индукция, формально-логический, сравнительно-правовой, формально-юридический, системно-структурный методы, метод толкования). Во взаимосвязи с изложенным выше в статье предложены характеристика и перечень универсальных стадий управления рисками. С учетом общей теории управления и соответствующих стандартов автор выделяет четыре таких стадии: идентификацию, оценку, обработку и мониторинг рисков.

Ключевые слова: *риск, управление рисками, государственный контроль (надзор), идентификация, обработка, оценка, мониторинг, административная реформа, исполнительная власть, административная процедура*

Для цитирования

Морозов В. Е. Административный процесс управления рисками при осуществлении федеральных государственных функций: концепция определения стадий // Российское право: образование, практика, наука. 2023. № 2. С. 79–85. DOI: 10.34076/2410_2709_2023_2_79.

УДК 342

DOI: 10.34076/2410_2709_2023_2_79

До недавнего времени риск-ориентированный подход был предметом изучения в экономике. Вместе с тем в рамках проведения административной реформы, в частности реформирования контрольно-надзорной деятельности, он стал обращать на себя внимание ученых-юристов. Например, некоторые авторы отмечают, что ключевыми проблемами реализации риск-ориентированного подхода являются отсутствие регламентации критериев определения подконтрольных лиц, категории «добросовестность» в публичном праве, отсутствие соотношения процедур привлечения к административной ответственности и проведения контрольно-надзорных мероприятий [Агамагомедова 2021: 468].

На наш взгляд, в первую очередь стоит проследить генезис риск-ориентированного подхода в публичном управлении.

В действующем законодательстве есть два подхода к пониманию рисков и соответственно две концепции регламентации их пресечения.

Первое толкование изложено таможенным законодательством. Изначально в силу п. 8 ст. 127 Таможенного кодекса Таможенного союза понятие «риск» использовалось только в рамках таможенного регулирования и сводилось к вероятности его несоблюдения. В действующей редакции ст. 376 Таможенного кодекса ЕАЭС значение понятия «риск» мало изменилось; единственное, на что можно обратить внимание, – это рас-

ширенное его толкование, или добавление признаков: теперь под риском понимается вероятность несоблюдения не только законодательства, но и международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования. Таким образом, понятие «риск» расширилось только с точки зрения охвата правовых источников, однако это по-прежнему «вероятность их несоблюдения» или вероятность их нарушения.

Второе толкование риска изложено в законодательстве о государственном контроле (надзоре).

В связи с «императивным» введением системы управления рисками в контрольно-надзорной деятельности законодателем установлено понятие «риск». Оно привязано к менеджменту, поскольку риск связан с событием, однако объем понятия «риск» уже, чем объем понятия «юридический факт». Даже если рассматривать классификацию юридических фактов по волевому критерию, в юридической науке под юридическими фактами понимаются не только события, но и действия [Долинская 2018: 92]. Также необходимо отметить, что в ряде случаев к действиям следует относить и бездействие [Мотлохова 2020: 42]. Таким образом, в юридическом определении риска заложена теория менеджмента без учета теоретико-правовой концепции юридических фактов.

Примечательна в контексте контрольно-надзорной деятельности позиция Арбитражного суда Уральского округа. Суд резюмировал, что риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной **категории риска** либо определенному **классу (категории) опасности**¹.

¹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 8 ноября 2022 г. № Ф09-7654/22 по делу № А34-7748/2020 // URL: <https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e1dc75f0-6c21-4efd-9b49-5a283bf44b31/9edd5e01-8898-40ad-9568-d7ef220be513/A34-7748->

Иными словами, законодательное внимание уделено больше категориям рисков.

Однако главная проблема, на наш взгляд, заключается в том, что в доктрине публичного права и действующем правовом поле отсутствуют сама процедура управления рисками, ее этапы или стадии. Вместе с тем стоит обратить внимание на установление процесса управления рисками в ст. 377 ТК ЕАЭС. Также стоит рассмотреть проработку данного вопроса общей теорией управления.

В теории менеджмента ставится акцент на многообразии этапов управления рисками, которые связаны с поиском, анализом и устранением причин (предпосылок) или факторов рисков. Поэтому ученые стали обращать внимание на необходимость стандартизации процесса управления рисками. Миссия риск-ориентированной стандартизации заключается в защите от критических значений риска не только в управлении предприятием, но и в государственном секторе [Щербакова 2010: 383]. При этом сегодня даже в общей теории управления у ученых нет единого мнения о перечне стадий управления рисками.

Например, В. А. Никонов считает, что риск-ориентированный процесс включает себя следующие этапы: 1) обнаружение риска; 2) его оценку; 3) определение методологии риск-менеджмента; 4) применение методов риск-менеджмента; 5) оценку результатов управления [Никонов 2014: 11].

В. Н. Вяткин выделяет шесть стадий управления рисками: 1) постановку цели; 2) обнаружение риска; 3) его оценку; 4) выбор методологии риск-менеджмента; 5) реализацию методов управления рисками; 6) оценку результатов управления [Вяткин 2006: 66].

Большинство ученых предлагают разделять процесс управления рисками на четыре стадии. Так, с точки зрения Р. Р. Моеллера, этот процесс охватывает: 1) идентификацию риска; 2) количественную или качественную оценку задокументированных рисков; 3) приоритезацию рисков и планирование реагирования на них; 4) мониторинг рисков [Moeller 2011: 32].

Ф. Г. Ванюрихин включает в процесс управления рисками шесть стадий: 1) обнаружение (идентификацию) рисков; 2) прове-

2020_20221108_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAd-dStamp=True (дата обращения: 10.06.2023).

дение оценки рисков; 3) обработку рисков; 4) воздействие на риск; 5) оценку и контроль результатов; 6) постоянный мониторинг и документальное оформление. Шестая стадия является универсальной, применяется во взаимосвязи с указанными выше стадиями. Данная концепция, по мнению автора, имеет универсальный характер с оговоркой лишь применения в отношении прогнозируемых и статических рисков [Ванюрихин 2019: 45].

Необходимо отметить, что подход к формированию перечня стадий управления рисками в зависимости от классификации самих рисков во взаимосвязи с порядком их идентификации в последнее время стал популярным. Например, К. А. Кожухина предлагает выделить следующие этапы управления рисками с учетом определения методологии и критерии оценки результатов: 1) определение и регистрацию рисков; 2) разработку профиля рисков (составление документов, фиксирующих спектры рисков); 3) определение методологии оценки рисков; 4) выбор методов минимизации рисков [Кожухина 2019: 80].

Было бы не совсем достоверно оставить без внимания историю развития рекомендаций общей теории управления, которая нашла отражение в стандартах менеджмента. Эти стандарты определили различные модели процесса управления рисками.

Первый стандарт менеджмента качества, принятый в Австралии (*AS/NZS 4360:2004 Risk Management*), закрепил четыре стадии управления рисками: 1) обнаружение (идентификацию) рисков; 2) анализ риска; 3) его оценку; 4) устранение (обработку) риска. Мониторинг и фиксирование в данном стандарте тоже упоминаются, однако они воспринимаются как совокупность действий, которые осуществляются на всех упомянутых стадиях.

С учетом содержания канадского стандарта менеджмента качества, принятого в 1997 г. (*CAN/CSA-Q850-97 Risk Management: GuideZine for Decision-Makers*), можно сформулировать следующие стадии управления рисками: 1) регламентацию и информирование по рискам; 2) предварительный анализ; 3) идентификацию риска; 4) его оценку; 5) контроль и покрытие убытков.

В 2018 г. был принят Международный стандарт ISO 31000:2018 «Управление ри-

сками. Руководство», который предлагает современную модель процесса управления рисками, сущность которой заключается в следующем. Стадии «мониторинга-анализа», «документирования и отчетности» и «коммуникации-консультации» проходят непрерывно и независимо от наступления неопределенного события. В «ядро» процесса включены следующие стадии: 1) адаптация процесса управления рисками (он характеризуется определением области действия, контекста (среды), критериев (характеристики) рисков); 2) оценка рисков (включает их обнаружение (идентификацию), анализ и оценку каждого риска); 3) обработка риска (избрание вариантов и методов управления рисками). В Российской Федерации действует схожий по регламентации стадий управления рисками национальный стандарт. Отличие от международного стандарта заключается в корректировке универсальной стадии мониторинга, при которой предлагается пересмотреть процесс менеджмента риска.

Идентификация рисков состоит в обнаружении событий, которые могут повлиять на выполнение соответствующих задач

Необходимо отметить, что последовательность стадий нормативно закреплена в актах Федерального казначейства. Так, по смыслу п. 3.4 Стандарта управления внутренними (операционными) казначейскими рисками в Федеральном казначействе, утвержденного приказом Казначейства России от 16 декабря 2020 г. № 371, управление рисками включает в себя идентификацию, анализ и оценку; выбор способов реагирования на них; мониторинг; оценку эффективности функционирования системы управления внутренними рисками; контроль эффективности функционирования системы управления внутренними рисками; формирование отчетности в рамках управления внутренними рисками.

Исходя из изложенных выше концепций определения стадий, предлагаем сформулировать и охарактеризовать следующие стадии управления рисками в публичном управлении.

Идентификация рисков состоит в обнаружении событий, которые могут повлиять на выполнение соответствующих задач. Иден-

тификация может быть сделана с учетом классификаций рисков, которые служат руководством на этапах планирования, реализации и оценки. Аналогичным образом предлагаются способы реагирования на риски, благодаря которым проводится мозговой штурм, предлагаются идеи, основанные на эмпирической базе, с целью выявления рисков, которые могут в последующем негативно влиять на охраняемые законом ценности или позитивные ценности для правоприменения [Rostami, Sommerville, Wong 2014: 1390]. Цель этого этапа – выявление ключевых рисков, связанных со стратегией управления рисками, поэтому важно хорошо понимать, как применять способы идентификации рисков, чего можно достичь с помощью интервью и опросов (на усмотрение руководителя в зависимости от функциональной принадлежности федерального органа исполнительной власти (ФОИВ). Между тем на практике идентификация рисков фактически имеет автоматизированный характер, что подтверждается судебной практикой¹.

После идентификации следует проанализировать и оценить риски в соответствии с их вероятностью и воздействием, поскольку это может позволить понять, как ими управлять, и предоставляет инструменты для управления ресурсами.

К основным целям оценки рисков предприятия следует отнести:

1) обнаружение и анализ воздействия источников рисков на общее состояние охраняемых законом ценностей или позитивных ценностей для правоприменения, а также состояние каждой категории рисков;

2) установление ресурсных потоков в каждой категории рисков;

3) выявление в каждой категории рисков наиболее существенных и расчет общего риска по всем группам;

4) определение интегрального уровня рисков ФОИВ с учетом предоставленных данному органу полномочий.

Для оценки рисков стоит предложить новые параметры традиционных показателей

¹ См., например: постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29 июня 2020 г. № Ф01-11343/2020 по делу № А43-22642/2019 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/cfbf9ecd-81d0-443e-b2cc-6bd7b648fd00/b0f92f60-852a-447c-8c14-58647d2b131a/A43-22642-2019_20210809_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 11.06.2023).

риска, такие как скорость риска или степень готовности должностных лиц к реагированию на него. Уровень детализации и сложности этого процесса зависит от зрелости процессов управления рисками в ФОИВ. Следует подчеркнуть, что и данный этап вполне может иметь автоматизированный характер, поскольку, например, в приказе Россельхознадзора № 72, ФТС России № 37 от 23 января 2023 г. закреплено, что «при анализе и оценке риска применяются информационно-программные средства АИС...».

Полагаем, что результатами работы на этой стадии станут оформление заключений экспертов, фиксация в них параметров и коэффициентов рисков каждой категории, а также вынесение должностным лицом, ответственным за управление рисками в конкретном органе, общего заключения с определением шкалы оценки рисков. Однако возникает вопрос: какой должна быть шкала оценки рисков? С учетом императивных требований ч. 2 ст. 23 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в положении ФОИВ должно быть предусмотрено не менее трех категорий рисков, при этом в ч. 1 ст. 23 перечислены шесть категорий рисков. Верным представляется мнение И. Ю. Нефедова, который предлагает ввести трехбалльную шкалу выявления рисков [Нефедов 2014: 29]. На наш взгляд, это возможно при условии установления минимальной категории рисков. В зависимости от количества категорий рисков устанавливается соответствующая шкала их оценки. Необходимо отметить, что хотя действующее законодательство о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле устанавливает шесть категорий рисков, при регламентации иных функций ФОИВ риск-ориентированный подход применим при установлении обязательных требований (см. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»).

Таким образом, требования к рассмотренной стадии следующие: 1) оценка критериев вероятности наступления риска и его воздействия во взаимосвязи с определением типологии рисков и уровнем воздействия конкретного риска; 2) применение шкалы

оценки; 3) организация данной стадии руководством ФОИВ.

Третьей универсальной стадией является обработка рисков. Под обработкой рисков понимается принятие должностными лицами мер для изменения риска и доведения его до уровней, приемлемых для государственного управления [Palinkas, Horwitz, Green 2015: 540]. Иными словами, в рамках данной стадии происходит минимизация или нейтрализация рисков посредством принятия решения или избрания соответствующей стратегии (меры или метода), результатом чего будет создание специального документа – плана обработки рисков, в содержании которого будут определены и описаны меры обработки рисков [Никонов 2014: 109]. Следует обратить внимание на то, что термины «стратегия», «метод» и «мера» при характеристике минимизации рисков во многих источниках фактически отождествляются, что может привести к разночтению. Полагаем, что в правовом аспекте логично употреблять термин «мера по обработке рисков».

Четвертой стадией управления рисками является их мониторинг, при котором измеряется эффективность реализации принятых мер, а также вероятность наступления события. Результат может быть вклю-

чен в стратегические процессы и потребует от должностных лиц внесения изменений в подзаконные нормативные правовые акты при вынесении правоприменительных актов и стратегической гибкости. Для продвижения этой деятельности могут быть реализованы ключевые индикаторы риска, которые представляют собой меры, содержащие информацию или предупреждения об изменениях в подверженности риску, и способствуют более отслеживаемым и измеримым последующим действиям. Среди механизмов мониторинга можно выделить следующие: 1) ключевые показатели эффективности (KPI, *Key Performance Indicators*); 2) ключевые индикаторы риска (KRI, *Key Risk Indicators*); 3) мониторинг изменения категорий рисков.

Таким образом, основная направленность мониторинга – это снижение неопределенности в оценке риска. Вместе с тем данная стадия призвана обеспечивать анализ риска и имеет более широкий смысл по сравнению с другими стадиями управления рисками [Яковлев 2007: 283].

Подводя итоги, полагаем, что изложенные выше предложения станут началом не только для совершенствования законодательства, но и для развития публично-правовой доктрины в целом.

Список литературы

Moeller R. R. COSO Enterprise Risk Management: Establishing Effective Governance, Risk and Compliance Processes. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc., 2011. 366 p.

Palinkas L. A., Horwitz S. M., Green, C. A. et al. Purposeful Sampling for Qualitative Data Collection and Analysis in Mixed Method Implementation Research // Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research. 2015. № 42. P. 533–544. DOI: 10.1007/s10488-013-0528-y.

Rostami A., Sommerville J., Wong I. L. et al. Using Appropriate Tools and Techniques for Risk Identification in UK Construction's SMEs // Proceedings 30th Annual Association of Researchers in Construction Management Conference. Glasgow: ARCOM, 2014. P. 1389–1398.

Агамагомедова С. А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 18. С. 460–470. DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-4-460-470.

Ванюрихин Ф. Г. Модели и методы динамического управления рисками предприятий: дис. ... канд. экон. наук. М., 2019. 204 с.

Вяткин В. Н. Управление рисками фирмы. Программы интегративного риск-менеджмента. М.: Финансы и статистика, 2006. 400 с.

Долинская В. В. Понятие и классификации юридических фактов: очерк систематизации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 4. С. 91–103.

Кожухина К. А. Формирование системы управления предпринимательскими рисками в сфере гостеприимства: дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2019. 145 с.

Мотлохова Е. А. Кадастровый учет недвижимого имущества в системе юридических фактов // Гражданское право. 2020. № 1. С. 41–44.

Нефедов И. Ю. Анализ и оценка рисков бизнес-процессов современного предприятия // Экономические системы. 2016. № 3. С. 28–29.

Никонов В. А. Управление рисками. Как больше зарабатывать и меньше терять. М.: Альпина Диджитал, 2014. 285 с.

Щербакова И. А. Стандарты в управлении рисками // Проблемы современной экономики. 2010. № 1-3. С. 383–386.

Яковлев О. В. Концептуальные основы мониторинга рисков в условиях системных конфликтов // Проблемы анализа риска. 2007. Т. 4. № 3. С. 281–290.

Виталий Евгеньевич Морозов – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Тихоокеанского государственного университета. 680042, Российская Федерация, Хабаровск, ул. Тихоокеанская, д. 136. E-mail: myself007@mail.ru.

ORCID: 0000-0002-6403-8433

Administrative Risk Management for Federal State Functions: Defining Stages

Revealing the essence of the risk management mechanism, the author concludes that it is necessary to refer to the risk management procedure in corporate management. Having studied the stages of corporate risk management, the author proposes to adapt them to the implementation of control and supervision functions by the federal executive authorities in the established field of activity. Attention is drawn to the fact that there is no consensus in science about which stages the risk management process covers. Approaches to the interpretation of the concept of risk in the legislation are given.

The research methodology is formed by the dialectical-materialistic method of cognition and the general scientific and specific scientific methods based on it (comparison, analysis, deduction, induction, formal-logical, comparative-legal, formal-legal, system-structural methods, and the method of interpretation). In connection with the above, the paper proposes a description and a list of universal stages of risk management. Taking into account the general theory of management and the corresponding standards, the author distinguishes four stages: identification, assessment, processing and monitoring of risks.

Keywords: risk, risk-management, state control (supervision), identification, treatment, grade, monitoring, administrative reform, executive power, administrative procedure

Recommended citation

Morozov V. E. Administrativnyi protsess upravleniya riskami pri osushchestvlenii federal'nykh gosudarstvennykh funktsii: kontseptsiya opredeleniya stadii [Administrative Risk Management for Federal State Functions: Defining Stages], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2023, no. 2, pp. 79–85, DOI: 10.34076/2410_2709_2023_2_79.

References

Agamagomedova S. A. Risk-orientirovannyi podkhod pri osushchestvlenii kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti: teoreticheskoe obosnovanie i problemy primeneniya [Risk-Oriented Approach in the Implementation of Control and Supervision Activities: Theoretical Justification and Problems of Application], *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie*, 2021, no. 18, pp. 460–470, DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-4-460-470.

Dolinskaya V. V. Ponyatie i klassifikatsii yuridicheskikh faktov: ocherk sistematizatsii [Concept and Classifications of Legal Facts: an Essay on Systematization], *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2018, no. 4, pp. 91–103.

Kozhukhina K. A. *Formirovanie sistemy upravleniya predprinimatel'skimi riskami v sfere gostepriimstva* [Formation of the Business Risk Management System in the Hospitality Sector]: cand. econ. sc. thesis, Saint Petersburg, 2019, 145 p.

Moeller R. R. *COSO Enterprise Risk Management: Establishing Effective Governance, Risk and Compliance Processes*, Hoboken, John Wiley & Sons, Inc., 2011, 366 p.

Motlokhova E. A. Kadastryi uchet nedvizhimogo imushchestva v sisteme yuridicheskikh faktov [The Cadastral Registration of Real Estate in the System of Legal Facts], *Grazhdanskoe pravo*, 2020, no. 1, pp. 41–44.

Nefedov I. Yu. Analiz i otsenka riskov biznes-protsessov sovremennogo predpriyatiya [Analysis and Risk Assessment of Business Processes of a Modern Enterprise], *Ekonomicheskie sistemy*, 2016, no. 3, pp. 28–29.

Nikonov V. A. *Upravlenie riskami. Kak bol'she zarabatyvat' i men'she teryat'* [Risk Management. How to Earn More and Lose Less], Moscow, Al'pina Didzhital, 2014, 285 p.

Palinkas L. A., Horwitz S. M., Green C. A. et al. Purposeful Sampling for Qualitative Data Collection and Analysis in Mixed Method Implementation Research, *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 2015, no. 42, pp. 533–544, DOI: 10.1007/s10488-013-0528-y.

Rostami A., Sommerville J., Wong I. L. et al. *Using Appropriate Tools and Techniques for Risk Identification in UK Construction's SMEs*, *Proceedings 30th Annual Association of Researchers in Construction Management Conference*, Glasgow, ARCOM, 2014, pp. 1389–1398.

Shcherbakova I. A. Standarty v upravlenii riskami [Standards in Risk Management], *Problemy sovremennoi ekonomiki*, 2010, no. 1-3, pp. 383–386.

Vanyurikhin F. G. *Modeli i metody dinamicheskogo upravleniya riskami predpriyatii* [Models and Methods of Dynamic Risk Management of Enterprises]: cand. econ. sc. thesis, Moscow, 2019, 204 p.

Vyatkin V. N. *Upravlenie riskami firmy. Programmy integrativnogo risk-menedzhmenta* [Company Risk Management. Integrative Risk Management Programs], Moscow, Finansy i statistika, 2006, 400 p.

Yakovlev O. V. Kontseptual'nye osnovy monitoringa riskov v usloviyakh sistemnykh konfliktov [Conceptual Framework for Monitoring Risks in Systemic Conflicts], *Problemy analiza riska*, 2007, vol. 4, no. 3, pp. 281–290.

Vitaliy Morozov – senior lecturer of the Department of state law disciplines, Pacific National University. 680042, Russian Federation, Khabarovsk, Tikhookeanskaya str., 136. E-mail: myself007@mail.ru.

ORCID: 0000-0002-6403-8433

Дата поступления в редакцию / Received: 10.03.2023

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 19.06.2023