

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Национальная школа государственной политики

на правах рукописи

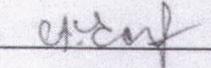
Даданбаев Ерболат Серикович

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕДУР И ПОДХОДОВ ПО
УПРАВЛЕНИЮ РИСКАМИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

Образовательная программа «Государственный менеджмент»
(без отрыва от производства)

по направлению подготовки «7М041 Бизнес и управление»

Магистерский проект на соискание степени магистра
государственного менеджмента

Научный руководитель  Есиркепова А.М., доктор экономических наук, и.о. профессора НШГП Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан

Проект допущен к защите: « 27 » май 2021г.

Директор НШГП:  Абдыкаликова М.Н., кандидат психологических наук, профессор НШГП Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан

Нур-Султан, 2021

Содержание магистерского проекта

Нормативные ссылки	3
Обозначения и сокращения	4
Введение	5
Методы исследования	7
1 Анализ международного опыта и оценка глобальных рисков для Республики Казахстан	
1.1 Международный опыт в области риск-менеджмента	8
1.2 Анализ и оценка глобальных рисков для Республики Казахстан	15
2 Совершенствование инструментов управления рисками в государственных органах	
2.1 Идентификация и оценка рисков на примере Министерства здравоохранения Республики Казахстан	22
2.2 Применение инструментов управления рисками в рамках государственных органов	26
Заключение	41
Список использованных источников	44
Приложение А	
Приложение Б	
Аналитическая записка по результатам работы, включающие основные рекомендации для государственного органа	

Нормативные ссылки

1. Стратегический план Министерства здравоохранения Республики Казахстан на 2020-2024 годы, утвержденный приказом Министра здравоохранения от 10.01.2020 г.
2. Кодекс Республики Казахстан О здоровье народа и системе здравоохранения, от 7 июля 2020 года № 360-VI ЗРК.
3. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2017 года № 790 Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан.
4. Постановление Правительства Республики Казахстан от 17 февраля 2017 года № 71 О некоторых вопросах министерств здравоохранения и национальной экономики Республики Казахстан.
5. Постановление Правления Национального Банка Республики Казахстан от 12 ноября 2019г. № 188 «Об утверждении Правил формирования системы управления рисками и внутреннего контроля для банков второго уровня».
6. Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 20 февраля 2018 года № 252 Об утверждении Правил применения системы управления рисками по критериям, не являющимся конфиденциальной информацией.

Обозначения и сокращения

COSO ERM	Стандарты COSO Enterprise Risk Management
FERMA	A Risk Management Standard of Federation of European Risk Management Associations
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ЕС	Европейский союз
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
США	Соединенные Штаты Америки

Введение

Согласно определению FERMA, управление рисками - это процесс, следуя которому организация системно анализирует риски каждого вида деятельности в целях достижения максимальной эффективности каждого шага и, соответственно, всей деятельности в целом [1]. Управление рисками – это процесс, реализуемый руководителями и всеми сотрудниками организации, встроен в разработку стратегии организации, пронизывает все уровни управления и осуществляется в целях:

- выявления возможных событий, способных повлиять на организацию;
- удержания риска, связанного с деятельностью организации, в установленных рамках;
- обеспечения руководителям разумной уверенности в реализации целей и задач организации.

На сегодняшний день вопросы, связанные с управлением рисками являются наиболее актуальными не только в рамках корпоративного сектора экономики, но и в целом в рамках государственного управления. Любая организация вне зависимости от формы собственности и отраслевой принадлежности подвержена различным видам рисков, источником которых могут быть как внутренние, так и внешние факторы. В данном случае очень важно понимать, что даже незначительные риски могут в конечном итоге перерасти к существенным последствиям и стать причиной финансовых и нефинансовых потерь.

Актуальность темы исследования. Особенности риск-менеджмента в государственных органах заключаются в том, что в государственном секторе любые решения относительно влияния на риски часто распространяются не только на саму организацию в рамках которой принимается данное решение, но и на другие юридические или физические лица, а иногда отрасли и государство в целом [2]. Таким образом влияние какого-либо риска реализованного в рамках государственных органов сложно переоценить. Даже любой незначительный риск реализованный в государственных органах может в конечном итоге привести к существенным последствиям или потерям для других сегментов экономики, или социальной сферы страны.

На сегодняшний день риск-менеджмент является обязательным компонентом корпоративного управления крупных международных корпораций, финансовых конгломератов и в целом это уже общепринятая практика в корпоративном секторе. Если в коммерческом секторе риск-менеджмент явление далеко не новое, то в государственном секторе это понятие только начинает появляться. В основе этого подхода лежат методы, заимствованные из системы корпоративного управления.

Абсолютно все сегменты экономики и государственного сектора подвержены влиянию рисков, в целом на государственном уровне растет влияние подверженности глобальным рискам. Согласно отчету о глобальных рисках, подготовленного в 2020 году Международным экономическим

форумом отмечается существенное увеличение вероятности и влияния рисков техногенного характера, экологических и катастрофических рисков. Реализация только одного из вышеуказанных рисков серьезно повлияет на экономическую и в целом национальную безопасность любой страны и региона.

При этом, как показывает международный опыт система управления рисками является одним из важных элементов государственного менеджмента и контроля в большинстве развитых стран. Процедуры идентификации и управления рисками активно используются в рамках государственных органов Великобритании, Канады, США, а также в странах-членах Европейского союза.

Кроме того, риск-менеджмент является мощнейшим инструментом увеличения эффективности работы как коммерческой организации, так и организаций государственного сектора. Посредством инструментов управления рисками осуществляется анализ и оценка бизнес-процессов, выявляются потенциально проблемные зоны, требующие пересмотра или включения дополнительных контрольных процедур. Согласно общепринятым международным стандартам, одним из ключевых компонентов системы управления рисками является стремление к постоянному улучшению, а также эффективный обмен информацией и коммуникации внутри организации.

В свою очередь, повышение эффективности государственных служащих и государственных организаций является одной из ключевых задач, определенных в рамках Послания Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 2019 года. Соответственно предлагаемые инициативы по совершенствованию подходов и инструментов управления рисками в государственных органах Республики Казахстан могут стать дополнением к реализуемым мерам по оптимизации и повышению эффективности государственной службы.

Цель работы. Основной целью настоящей работы является разработка рекомендаций по совершенствованию инструментов и подходов по управлению рисками в государственных органах Республики Казахстан.

Основными задачами исследования являются:

- оценка и анализ существенных рисков актуальных для нашей страны;
- исследовать международный опыт по построению системы управления рисками в государственных органах;
- разработать рекомендации по совершенствованию действующих подходов и инструментов по управлению рисками в государственных органах Республики Казахстан.

Практическая значимость. Подготовленные рекомендации возможно реализовать в деятельности центральных государственных органов Республики Казахстан.

Методы исследования. В рамках магистерского проекта в виду специфики изучаемой темы были использованы методы исследования, такие как анализ международного опыта, сравнительный анализ, а также PEST-анализ.

Методы исследования

В рамках магистерского проекта были использованы методы исследования, такие как анализ международного опыта, сравнительный анализ, а также PEST-анализ.

Анализ международного опыта. Проведен анализ международного опыта в области построения государственного риск-менеджмента который применяется в Великобритании и Канаде. Изучены общепринятые международные стандарты которые определяют основные концептуальные компоненты для построения эффективной системы управления рисками в организации, это – COSO ERM и ISO 31000.

PEST-анализ. Данный инструмент позволяет идентифицировать факторы внешней и внутренней среды, влиявшие на деятельность организации. С помощью данного инструмента произведен анализ и оценка рисков, влияющих на деятельность Министерства здравоохранения Республики Казахстан. Все идентифицированные риски были ранжированы по четырем направлениям: политические, экономические, социальные и технологические аспекты. По всем рискам была проведена оценка на предмет их существенности влияния и вероятности реализации в текущих условиях. По итогам проведенной оценки была подготовлена карта рисков, в рамках которой все риски были ранжированы на 3 основные зоны в зависимости от приоритетности.

Сравнительный анализ. В целях исследования проведен сравнительный анализ международного опыта построения системы управления рисками с действующими подходами, применяемыми в рамках Министерства здравоохранения Республики Казахстан, а также проведен анализ возможности применения концептуальных решений по построению системы риск-менеджмента в центральных государственных органах Республики Казахстан.

1 Анализ международного опыта и оценка глобальных рисков для Республики Казахстан

1.1 Международный опыт в области риск-менеджмента

Этимология термина «риск» связана с мореплаванием. Слово «риск» означало утес, риф, напорвшись на который, корабли терпели крушение. Первоначально выражение «рисковать» означало «лавлировать между скалами».

На сегодняшний день терминология и принципы в области риск-менеджмента определены в соответствии с общепринятыми международными и национальными стандартами. Наибольшее применение указанные документы получили в корпоративном секторе экономики, в том числе стандарт, разработанный Комитетом спонсорских организаций комиссии Тредвея (COSO ERM, США), стандарт Федерации европейских ассоциаций риск-менеджеров (FERMA), а также стандарт по управлению рисками ISO 31000:2009.

Различные международные стандарты дают разные определения термину «риск», которое в совокупности можно определить следующим образом: риск – это вероятность наступления определенного события, которое в свою очередь может иметь как отрицательное, так и положительное влияние на субъект. Стандарты управления рисками, соответственно, рассматривают риск с этих позиций. В сфере обеспечения безопасности, последствия от реализации рисков рассматриваются с негативной точки зрения и соответственно управление рисками основное внимание уделяет превентивным мерам или мероприятиям, которые позволят минимизировать размеры возможных последствий.

«Концептуальные основы управления рисками организации» COSO ERM представляют собой один из наиболее известных и часто используемых в мире документов, посвященных вопросам управления рисками. В нем описаны принципы, методы, а также иные концептуальные требования для построения эффективной системы управления рисками в организации. В рамках COSO ERM процесс управления рисками рассматривается с точки зрения содействия компании в создании стоимости, что позволяет реализовывать преимущества от внедрения риск-менеджмента в организации. Подход COSO ERM к интегрированному управлению рисками направлен на повышение корпоративной эффективности за счет сосредоточения внимания руководства на источниках неопределенности, то есть рисках и возможностях. Принципы построения риск-менеджмента согласно данным стандартам разделен на основные компоненты, соответствующие жизненному циклу организации. В 2017 году COSO ERM был выпущен обновлённый документ «Концептуальные основы управления рисками организации: интеграция со стратегией и управлением деятельностью», в рамках которого были обновлены концептуальные требования к построению системы управления рисками. Подробное описание модели COSO ERM представлена ниже.

Таблица 1 – Элементы системы управления рисками согласно COSO ERM

Элемент ERM	Принципы ERM
1. Управление рисками и культура	1. Совет директоров осуществляет надзор. 2. Установлены операционные структуры. 3. Определена желаемая корпоративная культура. 4. Демонстрируется приверженность базовым ценностям. 5. Привлекаются способные работники, реализуются программы по их развитию и удержанию.
2. Разработка стратегии и целей	6. Анализ бизнес-контекста. 7. Определение риск-аппетита. 8. Оценка альтернативных стратегий. 9. Установка бизнес-целей.
3. Выполнение	10. Идентификация рисков. 11. Оценка рисков. 12. Ранжирование рисков. 13. Реализация ответной реакции на риски. 14. Формирование и оценка портфеля рисков.
4. Мониторинг, совершенствование	15. Оценка существенных изменений. 16. Мониторинг функционирования организации и связанных с ним рисков. 17. Совершенствование системы управления рисками.
5. Информация, коммуникация и отчетность	18. Использование информационной системы для функционирования системы управления рисками. 19. Сообщение информации о рисках. 20. Отчеты о рисках, культуре и выполнении для разных организационных уровней.

Примечание: источник [3]

В 2003 году Федерация управления рисками Европы Ассоциации (FERMA) официально одобрили Стандарт управления рисками, документ, ранее выпущенный тремя британскими институтами (AIRMIC, ALARM и IRM). Стандарт FERMA определяет управление рисками следующим образом:

«Процесс, посредством которого организации систематически решают риски, связанные с их деятельностью с целью достижения стабильная выгода в рамках каждого вида деятельности и всего портфеля всех видов деятельности».

Стандарты FERMA несут исключительно рекомендательных характер в целях построения риск-менеджмента в организации и имеют большое распространение в корпоративном секторе европейских стран.

Согласно FERMA Риск менеджмент обеспечивает защиту организации и способствует росту ее капитализации посредством:

- Совершенствования процесса стратегического планирования и принятия решений путем формирования понимания структуры бизнес-процессов, происходящих как во внешней, так и во внутренней среде организации;

- Снижение степени неизвестности в процессе основной деятельности организации;

- Полноценной защиты имущественных и правовых интересов организации;

- Оптимизации бизнес-процессов;
- Внедрения полного цикла управления рисками включающего выявление рисков, оценку рисков, всесторонний анализ источников происхождения и принятия мер по управлению выявленными рисками.

ISO 31000:2009 - международный стандарт по управлению рисками, опубликованный Международной организацией по стандартизации (ISO). Данный документ способствует интеграции управления рисками и корпоративное управление. В этом смысле управление рисками должно соответствовать принципам и ценностям организации, стратегии, политики и управленческому контролю, а также с ежедневной операционной деятельностью компании. Стандарт ISO 31000:2009 не предназначен для целей внешней сертификации, которая свойственно для многих других стандартов ISO. Данный стандарт направлен на определение эффективного и действенного подхода по управлению рисками в рамках управления организацией. Подробное описание модели ISO 31000:2009 представлена ниже.

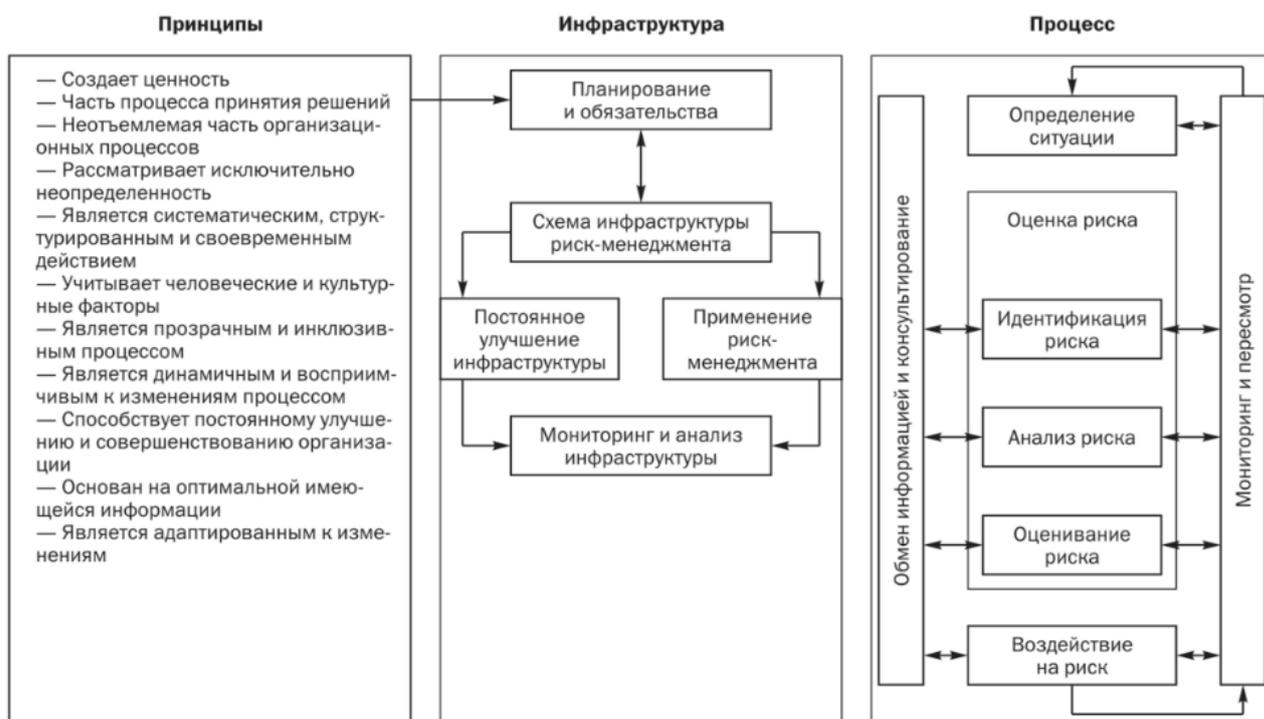


Рис. 1 – Описание структуры модели ISO 31000:2009

Примечание: источник [4]

Принципы управления рисками согласно ISO 31000:2009 предполагает правильно выстроенный процесс управления рисками, который должен включать в себя такие структурные элементы как:

- Идентификация рисков;
- Анализ риска, который включает в себя определение причин реализации риска, источников его возникновения;

- Оценивание риска. В рамках данного компонента осуществляется оценка вероятности и влияния риска в случае его реализации;

- Воздействие на риск, т.е. проведение мероприятий и действий направленных на снижение вероятности и/или влияния риска.

Каждый из вышеуказанных элементов согласно стандартам ISO 31000:2009 должен подвергаться регулярному мониторингу и пересмотру. В рамках данного процесса должен происходить в т.ч. обмен информацией как внутри организации, так и за ее пределами. Согласно стандартам, прозрачность и транспарентность информации является важным условием эффективности системы управления рисками в любой организации вне зависимости от специфики деятельности и принадлежности.

В государственном секторе развитых стран также активно применяется практика риск-менеджмента. Например, в Великобритании были изданы инструкция «Риск: усовершенствование способности государства обращаться с рисками и неопределенностью» и Положение «Оранжевая книга. Управление рисками: принципы и основные положения»; в Канаде — «Руководство для таксономии рисков», «Структура для менеджмента рисков», «Интегрированная структура риск-менеджмента» (Integrated Risk Management Framework — IRMF); в США — «Риск-менеджмент организаций: интегрированная модель».

Консультационный документ «Управление рисками — стратегический обзор» (Orange Book: Management of Risk. A Strategic Overview) является основополагающим требованием для государственных органов Великобритании который содержит несколько ключевых вопросов относительно оценки управления рисками, а также элементов и принципов, обеспечивающих эффективность системы риск-менеджмента в государственных органах. Структура модели системы риск-менеджмента в рамках «Оранжевой книги» представлена на Рис. 2.

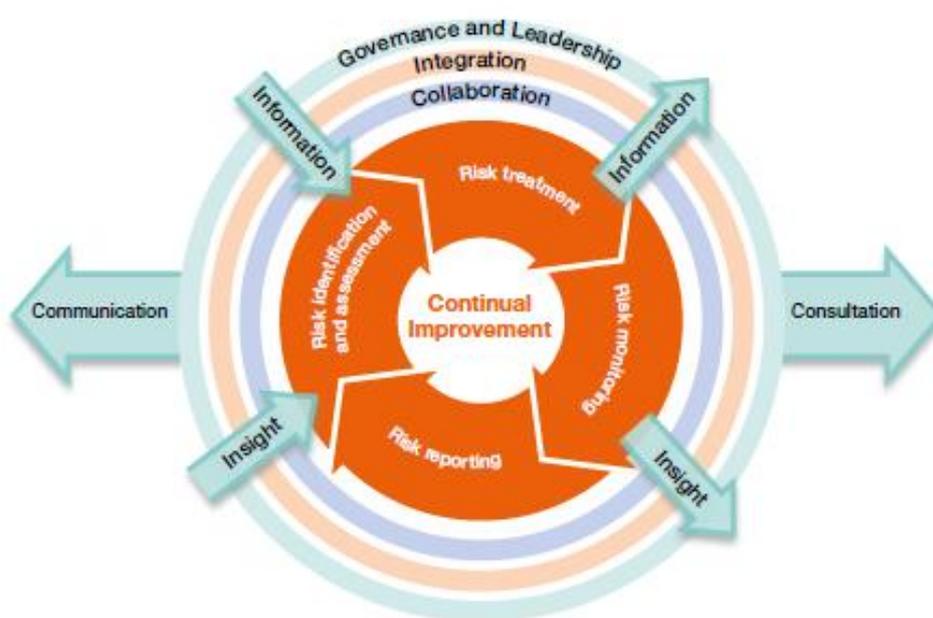


Рис. 2 – Описание структуры модели «Оранжевой книги»

Примечание: источник [5]

Структура модели системы риск-менеджмента в рамках «Оранжевой книги» состоит из 5 основных компонентов:

- Управление и лидерство. В рамках данного компонента определены основные принципы организационной структуры, уровня культуры и менеджмента внутри организации, стратегического управления, а также распределение ролей и обязанностей в области управления рисками внутри организации для обеспечения эффективности системы управления рисками.

- Интеграция. Согласно данному компоненту оценка и управление возможностями и рисками должны быть неотъемлемой частью повседневных процессов организации, в т.ч. стратегического и операционного планирования.

- Сотрудничество и информирование. Согласно данному компоненту управление рисками должно осуществляться совместно со всеми заинтересованными лицами и основываться на наилучшей имеющейся информации, практики и экспертных знаниях.

- Процесс управления рисками. Процессы управления рисками должны быть структурированы таким образом, чтобы включать следующие процедуры:

1) идентификацию и оценку рисков для определения приоритетов того, как следует управлять рисками;

2) выбор, разработку и внедрение вариантов управления рисками, способствующих достижению намеченных результатов и минимизации рисков до приемлемого уровня;

3) разработку и функционирование комплексного, пронизательного и информативного мониторинга рисков;

4) своевременную, точную и полезную отчетность о рисках для повышения качества принятия решений и оказания поддержки.

- Постоянное улучшение. Организация должна постоянно контролировать и адаптировать систему управления рисками для учета внешних и внутренних изменений. Организация также должна постоянно повышать пригодность, адекватность и эффективность системы управления рисками. Это должно подкрепляться рассмотрением извлеченных уроков на основе накопленного опыта и, по крайней мере, ежегодным обзором системы управления рисками и достигнутых результатов деятельности.

Стандарты риск-менеджмента, разработанные в Канаде – «Интегрированная структура риск-менеджмента» стали составляющей модернизации государственно-управленческой практики в направлении большей ее ориентации на интересы общества и обеспечила поддержку четырех управленческих обязательств федеральных государственных органов: ориентацию на граждан, ценности, результаты и ответственность. Особую пользу для использования канадского опыта применения риск- менеджмента в государственном управлении имеет также «Руководство для таксономии

рисков» (Guide to Risk Taxonomies) 2009 года. Таксономия рисков — это всесторонний, общий и стабильный набор категорий рисков, который используется в организации. В данном руководстве приводятся категории рисков по сферам деятельности государственных органов.

Использование риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля позволяет достигать одновременно двух основных целей: повышение как эффективности контрольно-надзорной деятельности, так и комфортности ведения бизнеса. При этом рост эффективности контроля означает повышение уровня безопасности, снижение количества случаев нарушения обязательных требований при сохранении или уменьшении издержек со стороны государства на контрольные мероприятия. В свою очередь, повышение комфортности ведения бизнеса подразумевает снижение издержек подконтрольных лиц при проведении проверок, приведение этих издержек в соответствие с уровнем опасности, которую несет деятельность проверяемых субъектов [6].

В Казахстане нормативно-правовая база в области риск-менеджмента также разработана Национальным Банком Республики Казахстан и определяет требования к системе управления рисками для финансовых организаций страны. В частности, в рамках регулирования деятельности коммерческих банков разработаны Правила формирования системы управления рисками и внутреннего контроля для банков второго уровня утвержденные постановлением Правления Национального Банка Республики Казахстан от «12» ноября 2019 года № 188. Аналогичные правила разработаны и утверждены регулятором для страховых компаний и участников рынка ценных бумаг, действующих на территории Республики Казахстан. В указанных документах определены требования по наличию инструментов риск-менеджмента и порядок формирования системы управления рисками и внутреннего контроля в соответствующих финансовых организациях.

В соответствии с требованиями вышеуказанных правил система управления рисками представляет собой совокупность компонентов, которые обеспечивают механизм взаимодействия разработанных и регламентированных внутренних процедур, процессов, политик, структурных подразделений с целью своевременного выявления, измерения, контроля и мониторинга рисков в финансовых организациях, а также их минимизации для обеспечения финансовой устойчивости и стабильного функционирования финансового рынка [7].

Основной целью вышеуказанных правил Национального Банка является определение требований к формированию систем управления рисками и внутреннего контроля в коммерческих банках путем обеспечения:

- эффективного управления рисками в коммерческих банках посредством своевременного их выявления, измерения, контроля и мониторинга;
- надлежащей практики корпоративного управления и надлежащего уровня деловой этики и риск-культуры;

- соблюдения коммерческими банками и его работниками требований гражданского, налогового, банковского законодательства Республики Казахстан;

- своевременного обнаружения и устранения недостатков в деятельности коммерческих банков и его работников;

- создания в регулируемых организациях адекватных механизмов для решения непредвиденных или чрезвычайных ситуаций.

В соответствии с требованиями Национального Банка Республики Казахстан в финансовых организациях страны должна быть не только формализованная функция риск-менеджмента, но в первую очередь эффективное корпоративное управление, позволяющее идентифицировать риски на ранней стадии их возникновения. В рамках нормативных документов Национального Банка в том числе регламентированы требования к наличию инструментов риск-менеджмента и внутреннего контроля, структуры подотчетности коллегиальных органов, а также структура и периодичность соответствующей отчетности в целях обеспечения эффективности управления организацией на всех ее уровнях.

1.2 Анализ и оценка глобальных рисков для Республики Казахстан

В соответствии с общепринятой международной практикой понятие «риск» определено как вероятность возникновения событий, которые могут оказать влияние на достижение стратегических и операционных целей организации.

В зависимости от источников возникновения как правило риски классифицируются на основные две группы:

- внутренние риски - это риски, реализуемые внутри организации и непосредственно связанные с ее деятельностью. Организация имеет некоторый контроль над соответствующими рисками, и имеет возможность минимизировать или вовсе предотвратить их возникновение;

- внешние риски – это риски непосредственно не связанные с деятельностью организации. На внешние риски влияют различные факторы, такие как: политические, экономические, демографические, социальные, географические.

В рамках общей классификации наиболее распространёнными видами рисков являются:

- стратегические (проектные) риски – это риски, реализуемые при принятии решений, определяющих стратегию деятельности и развития организации (проекта), а также влияющие на достижение основных стратегических целей и задач организации (проекта);

- операционные риски - вероятность возникновения финансовых и нефинансовых потерь вследствие неадекватных или ошибочных внутренних процессов, действий работников организации, IT-систем и внешних событий;

- правовые риски – риски возникновения расходов (потерь), судебных исков вследствие нарушения требований законодательства Республики Казахстан;

- репутационные риски – риски возникновения неблагоприятного исхода вследствие негативного общественного мнения или снижения доверия населения или потребителей услуг;

- финансовые риски – в данную группу рисков входят валютные риски, связанные с неблагоприятными изменениями курсов иностранных валют, инвестиционные риски, кредитные риски и процентные риски.

Государственный сектор экономики, как и любая коммерческая организация подвержена влиянию различных видов рисков. В данном случае уместно будет сказать, что ключевое отличие управления рисками в государственном секторе от частного состоит в том, что риск в первом случае намного сложнее, а масштаб его воздействия – гораздо шире и существенней. Государственные учреждения как правило имеют более сложную организационную структуру и подотчетность, а их размеры существенно превосходят коммерческие предприятия.

Согласно отчету о глобальных рисках, подготовленного в 2020 году Международным экономическим форумом при поддержке Marsh & McLennan, были определены самые актуальные угрозы, которые могут повлиять на мир в 2020 году и в ближайшее десятилетие.

В топ-5 рисков по степени вероятности на следующие 10 лет вошли природные катаклизмы, такие как наводнения и ураганы, неспособность смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним, существенное сокращение биологического разнообразия и разрушение экосистем, техногенный экологический ущерб и катастрофы.

Следует отметить, что за последние годы в списке наиболее актуальных рисков наблюдается смещение тенденций от экономических и политических рисков в сторону техногенных факторов которые могут привести к большим человеческим жертвам. Для сравнения: в 2010 году в аналогичном рейтинге Международного экономического форума первое место занимал такой глобальный риск, как обвал цен на активы, а в топ-5 рейтинге преобладали риски имеющие экономический эффект для стран (см. Рис. 3).

	2010	2014	2018	2020
1	Обвал цен на активы	Неравенство доходов	Экстремальные погодные условия	Экстремальные погодные условия
2	Замедление экономики Китая	Экстремальные погодные условия	Природные катаклизмы	Изменения климата
3	Хронические болезни	Безработица	Кибератаки	Природные катаклизмы
4	Фискальные кризисы	Изменения климата	Утечка или кража данных	Сокращение биологического разнообразия
5	Недостатки в глобальном гос. управлении	Кибератаки	Изменения климата	Техногенные катастрофы

Риски имеющие экономический эффект
 Риски имеющие социальный эффект (вред для здоровью и человеческие жертвы)

Рис. 3 – Топ 5 рисков, 2010 – 2020 гг.

Примечание: составлено автором на основе источника: [8]

Несмотря на то, что отчет Международного экономического форума был опубликован в январе 2020 года, т.е. до распространения вируса COVID-19 в мире, в нем также отмечалось существенное влияние системы здравоохранения как одного из основных факторов возможных глобальных рисков. В отчете отмечалось замедление прогресса в области здравоохранения в мире, неготовность большинства ряда стран к возможным вспышкам эпидемий, а также отсутствие значимых успехов в борьбе с наиболее распространенными болезнями, такие как рак и сердечно-сосудистые заболевания.

Согласно отчету ВОЗ за 2019 год констатируется факт, что 7 из 10 ведущих причин смертности в мире – неинфекционные заболевания. В 2000 г. в списке ведущих причин смертности фигурировало только четыре неинфекционных заболевания. В документе описаны тенденции последних двадцати лет в том, что касается смертности и заболеваемости, обусловленных различными болезнями и травматизмом. Приведенные данные со всей очевидностью демонстрируют необходимость повышения внимания к проблеме профилактики и лечения сердечно-сосудистых заболеваний, рака, диабета и хронических респираторных заболеваний. Как показывает статистика

в мире, за последние 20 лет наблюдается увеличение смертности от сердечно-сосудистых заболеваний почти на 29%, а смертность от раковых заболеваний за последние только 8 лет увеличилась на 25% (в 2020 году зафиксировано более 10 миллионов смертей).

В Казахстане уровень смертности от заболеваний также остается крайне высоким. К примеру, уровень младенческой смертности (в 2019 г. - 8,37 на 1000 родившихся) более чем в 2 раза превышает аналогичный показатель в странах ЕС и ОЭСР, также, следует отметить сравнительно высокий показатель уровня смертности от сердечно-сосудистых и раковых заболеваний (в 2019 г. – соответственно 193,1 и 93,2 на 100 тысяч человек). При этом как показывает статистика последних 6 лет динамика уровня смертности, как в целом, так и в разрезе неинфекционных заболеваний остается стабильной, без каких-либо существенных улучшений. Подробная информация приведена на Рис. 4.

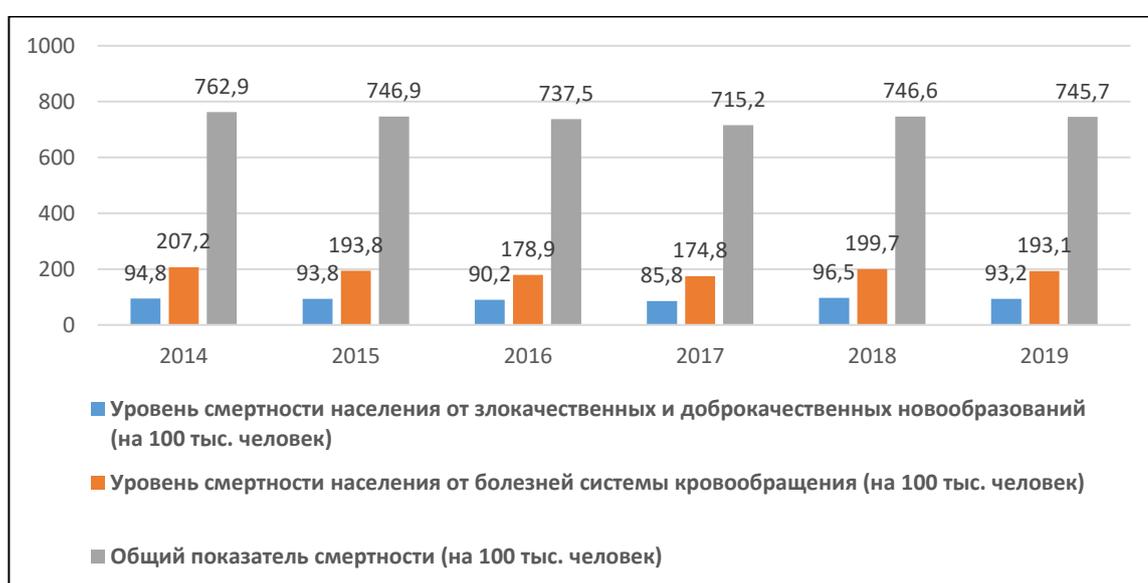


Рис. 4 – Уровень смертности в Республике Казахстан, 2014 – 2019 гг.

Примечание: составлено автором на основе источника: [9]

В 2020 году был реализован один из самых существенных рисков за последние десятилетия – распространение в мире пандемии вируса COVID-19. По состоянию на 10 мая 2021 года зарегистрировано свыше 159 млн. случаев заболеваний COVID - 19 по всему миру, более 3,3 млн. человек скончалось и более 137 млн. выздоровело. В Казахстане за весь период (по состоянию на 10 мая 2021 года) было зарегистрировано 402 тыс. случаев заражения, из них 3 382 летальных исхода [10]. При этом, согласно данным ВОЗ Казахстан попал в топ-20 стран с наибольшим числом смертей от COVID-19.

Пандемия COVID-19 повлияла практически на все экономические и социальные показатели стран. Уровень экономической активности в большинстве стран существенно снизился по итогам 2020 года, что отразилось на объеме мирового ВВП который впервые за последние 10 лет показал

отрицательную динамику (-4,3% в 2020 году). Экономика Казахстана также пострадала от влияния пандемии, по итогам 2020 года объем ВВП нашей страны сократился на 2,5% по сравнению с предыдущим годом.

Реализованный риск на примере пандемии показал неготовность системы здравоохранения нашей страны, центральных и местных исполнительных органов к глобальным рискам. В пик распространения вируса COVID-19 имелись факты недостаточности необходимого медицинского оборудования, медицинского персонала, медикаментов, а также мест в инфекционных отделениях в ряде регионов страны. В результате чего Правительством Республики Казахстан в 2020 году было принято решение по строительству трех инфекционных больниц в городах Нур-Султан, Алматы и Шымкент, также были выделены средства на закуп дополнительного медицинского оборудования, средств защиты и медикаментов. Следует отметить, что данные мероприятия проводились в пиковый период заболеваемости и смертности от пандемии.

Отсутствие превентивных мер по минимизации рисков и в целом неготовность государства к глобальным рискам в большей степени связана с недостаточным уровнем развития системы риск-менеджмента в государственных органах Республики Казахстан. На сегодняшний день в организационной структуре центральных государственных органов отсутствует функциональная единица ответственное за реализацию инструментов управления рисками, при этом идентификация, оценка и управление рисками осуществляется непрофильными структурными подразделениями министерств.

Идентификация наиболее существенных стратегических рисков в рамках центральных государственных органов осуществляется при формировании долгосрочного стратегического плана. На примере Министерства здравоохранения Республики Казахстан ниже прилагается информация из Стратегического плана Министерства здравоохранения на 2020 - 2024 годы касательно идентифицированных стратегических рисков и мероприятий по их минимизации (см. Таблица 2).

Как видно из нижеуказанной таблицы, в рамках стратегического плана Министерства здравоохранения были идентифицированы 6 основных рисков влияющих на достижение стратегических целей в период 2020 – 2024 годы. При этом указанные мероприятия по минимизации рисков имеют более формальный характер, т.к. отсутствует конечный результат указанных действий, не определены сроки их исполнения и ответственные лица, более того нет уверенности и в том, что указанные мероприятия в конечном итоге помогут минимизировать вероятность возникновения соответствующих рисков.

Таблица 2 – Идентифицированные риски которые могут повлиять на достижение целей

Наименование рисков	Мероприятия по управлению рисками
Массовое развитие различных	1. Принятие комплекса мер, направленных

<p>травм и болезней (в том числе инфекционных) вследствие техногенных и экологических катастроф (бедствий)</p>	<p>на ликвидацию последствий для здоровья, вызванных наступлением риска (мобилизация медицинских кадров, оснащение лекарственными средствами и др.) 2. Внесение предложений в уполномоченные государственные органы по бюджетному планированию о необходимости средств на дополнительное оснащение медицинских пунктов и организации здравоохранения современными средствами по оказанию первой медицинской помощи при травмах, а также на дополнительный объем оказания экстренной стационарной помощи или перераспределение бюджетных средств.</p>
<p>Угроза завоза особо опасных и других инфекционных заболеваний из-за рубежа</p>	<p>Осуществление санитарно-карантинного контроля за прибывающими гражданами из-за рубежа, подконтрольными товарами, транспортными средствами на санитарно-карантинных пунктах на Государственной границе</p>
<p>Ввоз и реализация несоответствующей продукции (товаров) на потребительском рынке</p>	<p>Проведение мониторинга безопасности продукции: 1. Введение временных санитарных мер по ограничению ввоза и реализации несоответствующей продукции (товаров). 2. Изъятие из обращения несоответствующей продукции (товаров).</p>
<p>Отток медицинских кадров в связи с недостаточными мерами социальной поддержки медицинских работников</p>	<p>Мониторинг мероприятий направленных на закрепление кадров на местах в рамках инициативы «Обеспечение кадровыми ресурсами здравоохранения» Проекта «Модернизация отрасли здравоохранения»</p>
<p>Недостаточное аккумулирование финансовых средств в Фонде социального медицинского страхования в связи с возможным нежеланием платить взносы и отчисления самозанятыми и работодателями</p>	<p>Мониторинг фактических поступлений взносов и отчислений. Своевременное информирование заинтересованных государственных органов о фактическом охвате населения системой ОСМС.</p>
<p>Сложности в вопросах регулирования</p>	<p>Изменение подходов к использованию персональных медицинских данных, и</p>

<p>конфиденциальности персональных медицинских данных и обеспечения интеграции медицинских информационных систем с Интеграционной платформой здравоохранения замедлят процесс формирования единой цифровой экосистемы.</p>	<p>внедрение обязательной процедуры сертификации информационных систем должны быть поддержаны соответствующим законодательным и нормативным регулированием.</p>
--	---

Примечание: составлено автором на основе источника: [11]

В рамках общедоступных документов Министерства здравоохранения также отсутствует информация и о последующей оценке эффективности мероприятий по управлению рисками по мере их реализации.

В целом, для своевременного реагирования на потенциальные угрозы, т.ч. такие как распространение пандемии COVID-19, идентификация и оценка потенциальных рисков должна проводиться на регулярной основе не только в рамках стратегических направлений соответствующего государственного органа, но и в рамках всей системы здравоохранения.

В свою очередь система здравоохранения являясь ключевым компонентом государственного управления требует постоянного контроля и мониторинга всех ее элементов, в целях обеспечения ее эффективности и бесперебойности работы. Обеспечение эффективности и бесперебойности работы осуществляется в т.ч. посредством своевременного выявления и минимизации рисков. Потенциальные риски могут быть реализованы как в отдельных элементах системы здравоохранения являясь процессными рисками, так и могут быть на глобальном уровне затрагивая всю систему здравоохранения и государственного управления. При этом реализованные риски могут иметь прямое влияние не только на функциональное исполнение, но и на конечный результат деятельности всей организации. На Рис.5 представлена схема возможности влияния рисков на основные функциональные задачи Министерства здравоохранения и конечные целевые задачи, определенные Стратегическим планом на 2020 - 2024 годы. Таким образом, идентификация и оценка рисков должна производиться комплексно, с учетом отдельных функциональных элементов министерства и возможных внешних факторов воздействия на всю систему.

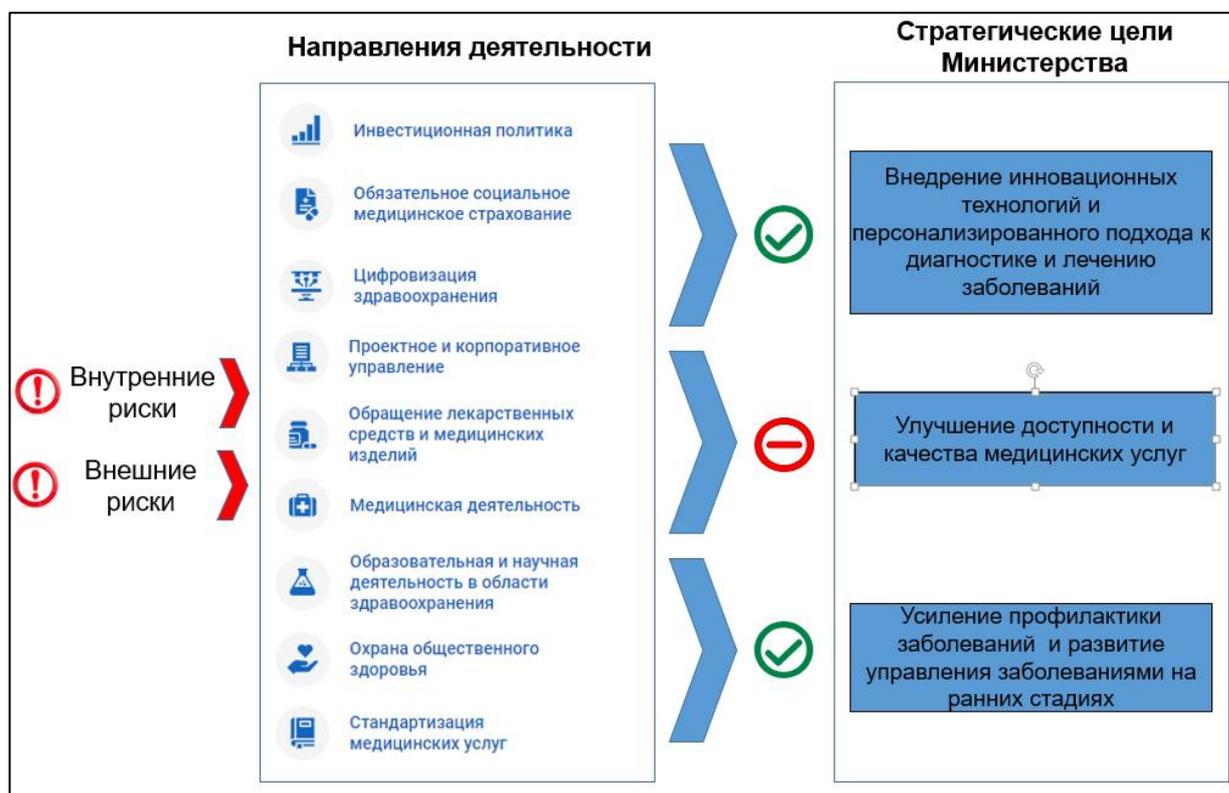


Рис. 5 – Структурная схема возможного влияния рисков на реализацию стратегических целей Министерства здравоохранения Республики Казахстан

Примечание: составлено автором на основе источника: [12]

Таким образом система управления рисками может обеспечить эффективное достижение стратегических целей государственных органов путем своевременного выявления и оценки рисков и принятия необходимых действий по их минимизации.

2 Совершенствование инструментов управления рисками в государственных органах

2.1 Идентификация и оценка рисков на примере Министерства здравоохранения Республики Казахстан

В рамках данной работы для анализа потенциальных угроз и рисков, влияющих на систему здравоохранения Республики Казахстан использован метод PEST. Идентифицированные факторы PEST были распределены по четырем основным группам:

- Политические - политические факторы внешней среды. Политика играет важную роль в формировании государственных услуг.

- Экономические - экономические факторы внешней среды. Сюда можно отнести темпы роста экономики, уровень инфляции и процентные ставки, уровень безработицы, размер и условия оплаты труда, и другие.

- Социально-культурные - социально-культурные факторы внешней среды. Факторы этой направленности оказывают прямое воздействие на здравоохранение.

- Технологические - технологический прогресс ускоряется, степень его влияния на все сферы бизнеса и государственные услуги, в т.ч. услуги здравоохранения.

В рамках PEST анализа принимались во внимание функционал, структура, а также основные стратегические направления Министерства здравоохранения Республики Казахстан определенные стратегическим планом, а именно:

- Усиление профилактики заболеваний и развитие управления заболеваниями на ранних стадиях;

- Улучшение доступности и качества медицинских услуг;

- Внедрение инновационных технологий и персонализированного подхода к диагностике и лечению заболеваний.

По итогам проведенного PEST анализа были идентифицированы 16 основных факторов (рисков), влияющих как на Министерство здравоохранения, так и на систему здравоохранения в целом. Подробная информация приведена в Таблице 3.

Таблица 3 – Результаты PEST-анализа

№	Наименование риска	Классификация	Вероятность	Влияние
Политические факторы				
1	Коррупционные риски в области здравоохранения	Внутренний	5	7
2	Крупные техногенные аварии или природные катаклизмы на территории РК	Внешний	4	6

3	Ухудшение экологической ситуации в стране	Внешний	6	6
Экономические факторы				
4	Секвестрование бюджетного финансирования на здравоохранение	Внутренний / внешний	5	7
5	Низкий уровень оплаты труда работников здравоохранения	Внутренний	8	5
6	Низкий уровень подготовки кадров в области здравоохранения	Внешний	8	6
7	Низкий уровень жизни населения	Внешний	5	6
8	Недоступность лекарственных средств и/или высокая стоимость медицинского обслуживания для населения	Внешний	4	5
Социально-культурные факторы				
9	Высокий уровень текучести кадров в области медицины (в т.ч. отток из страны)	Внутренний	5	7
10	Ухудшение эпидемиологической ситуации в стране	Внешний	9	9
11	Увеличение количества неинфекционных заболеваний в стране	Внешний	8	8
12	Нездоровый образ жизни населения, распространение алкоголизма, наркомании.	Внешний	6	6
Технологические факторы				
13	Недостаток медицинского оборудования, моральный и/или физический износ	Внутренний	7	7
14	Недостаток медицинских учреждений в регионах и/или физический износ зданий	Внутренний	7	6
15	Низкий уровень автоматизации процессов в области здравоохранения	Внутренний	5	4
16	Низкий уровень надежности оборудования, риски информационных технологий и безопасности хранения данных	Внутренний	4	3

Примечание: составлено автором

Все идентифицированные факторы (риски) по итогам PEST-анализа были классифицированы по двум основным группам:

- Внутренние - это риски, реализуемые внутри Министерства здравоохранения и подведомственных организаций;

- Внешние – это риски, напрямую не зависящие от деятельности Министерства здравоохранения и подведомственных организаций.

По всем идентифицированным факторам (рискам) была проведена экспертная оценка на предмет вероятности их реализации в текущих условиях, а также существенности их влияния. Оценка вероятности и влияния производилась по 10-балльной шкале, где:

- от 1 до 3 баллов — влияние / вероятность фактора незначительное;

- от 4 до 7 баллов — только значимое изменение фактора может привести к существенным рискам, вероятность оценивается как среднее;

- от 8 до 10 баллов — влияние фактора высокое, любые колебания вызывают значимые изменения / риски, вероятность реализации оценивается как высокое.

На основании вышеизложенного, в рамках PEST-анализа идентифицированные риски были ранжированы на 3 основные зоны в зависимости от их критичности для системы здравоохранения: зеленая, желтая и красная. Для наглядности проведенного анализа подготовлена карта рисков, согласно Рис. 6.

Карта рисков делится на зоны рисков по вероятности и влиянию на:

Красная зона – представляет максимальную подверженность риску деятельности организации. Требуется незамедлительных действий по минимизации риска.

Желтая зона – приемлемый уровень подверженности рискам. Требуется определенных, но не неотложных действий по минимизации риска.

Зеленая зона – приемлемый уровень подверженности рискам, принятый по рекомендациям владельца бизнес-процесса и/или владельца риска, и не требующий принятия неотложных действий по минимизации риска.

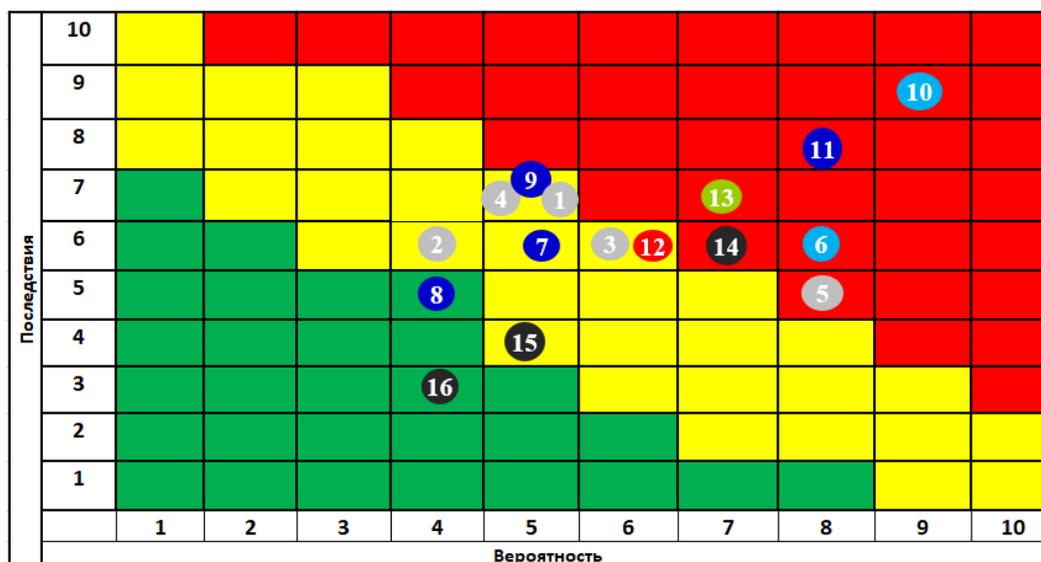


Рис. 6 – Карта рисков

Примечание: составлено автором

Таким образом, по итогам проведенного анализа, были определены наиболее существенные факторы (риски) имеющие высокую вероятность и влияние, т.е. риски, вошедшие в красную зону карты рисков:

- Риск №5. Низкий уровень оплаты труда работников здравоохранения;
- Риск №6. Низкий уровень подготовки кадров в области здравоохранения;
- Риск №10. Ухудшение эпидемиологической ситуации в стране;
- Риск №11. Увеличение количества неинфекционных заболеваний в стране;
- Риск №13. Недостаток медицинского оборудования, моральный и/или физический износ
- Риск №14. Недостаток медицинских учреждений в регионах и/или физический износ зданий

Как видно в красной зоне карты рисков преобладают риски, связанные с внутренними факторами такими как кадровое обеспечение и условия труда, а также материально-техническое обеспечение медицинских учреждений. Как правило в отношении рисков, связанных внутренними факторами принимается стратегия по минимизации риска, т.к. чаще всего инструменты и решения по минимизации соответствующих рисков доступны для руководителей организаций.

Учитывая высокую волатильность внешних и внутренних факторов в текущих условиях, идентификация и переоценка рисков должна производиться как можно чаще. Только таким образом можно построить эффективную систему государственного управления которая позволит своевременно реагировать на возможные угрозы и риски, возникающие как внутри страны, так и за ее пределами.

Необходимо понимать, что в случае реализации потенциального риска в рамках системы здравоохранения, возможные последствия данного риска могут быть существенными в целом для всей страны, и могут нанести не только экономический ущерб, но и привести к человеческим жертвам. В связи с чем комплексная и качественная оценка рисков в рамках системы здравоохранения должна стать стратегически важным компонентом обеспечения национальной безопасности и государственного менеджмента.

2.2 Применение инструментов управления рисками в рамках государственных органов

В соответствии с общепринятой практикой роль государства в части управления рисками имеет три направления:

- Регулирующая роль. Государство играет регулирующую роль для обеспечения правовой базы, в которой деятельность бизнеса и отдельных лиц регулируется в целях минимизации рисков. Соответствующее регулирование как правило осуществляется в стратегически важных отраслях экономики или в тех случаях, когда объем и масштабы возможных рисков существенные.

- Управляющая роль. Данная роль как правило осуществляется в случае реализации внешних рисков, таких как природные катаклизмы, техногенные аварии, либо внешние угрозы безопасности. Роль государства заключается в минимизации последствий от указанных рисков, в том числе защите населения, предприятий и окружающей среды. Соответствующая роль государства имеет не постоянный характер и возникает по мере необходимости.

- Управленческая роль. Государство осуществляет управленческую роль в отношении своего собственного бизнеса, включая предоставление государственных услуг и выполнение функций регулирования и управления. Данная роль заключается в организации постоянного процесса управления рисками начиная от идентификации рисков, оценки их существенности и заканчивая мероприятиями по их минимизации или предотвращению. Соответствующая роль предполагает комплексное построение системы риск-менеджмента в государственной организации [13].

В подавляющем большинстве стран государственный риск-менеджмент ограничивается регулирующей и безусловно управляющей ролью в тех случаях, когда это остро необходимо (техногенные аварии или военные конфликты). В Казахстане государственные органы широко применяют на практике регулирующую роль в части управления рисками. К примеру, со стороны государственных органов регулируются требования в отношении финансовых организаций в части наличия системы риск-менеджмента и их финансовых показателей (пруденциальных нормативов) в целях повышения их финансовой стабильности и благонадежности. Широкий перечень требований и сертификаций внедрены и регулируются в отраслях пищевой промышленности,

строительства и химической промышленности в которых потенциально реализованный риск может нанести существенный вред здоровью населения.

В свою очередь управленческая роль в государственных органах применяется в большей степени в развитых странах. Такой подход предполагает применение основных принципов риск-менеджмента в деятельности государственных органов, в т.ч. в рамках стратегического планирования, распределения ресурсов и принятия операционных решений. Подходы, применяемые при управленческой роли существенно отличаются от управляющей или регулирующей роли. В рамках управленческой роли должен производиться постоянный процесс управления рисками начиная от идентификации рисков, оценки их существенности и заканчивая мероприятиями по их минимизации или предотвращения. Таким образом управленческая роль должна стать целевым ориентиром для государственных органов Республики Казахстан (см. Рис.7).



Рис. 7 - Роль государства в части управления рисками

Примечание: составлено автором на основе источника: [13]

Согласно результатам исследования проведенной компанией McKinsey&Company по вопросам усиления управления рисками в государственном секторе США в 2011 года были определены 6 основных факторов, усложняющих процесс внедрения полноценной системы управления рисками в государственных органах, в т.ч. [14]:

- Преобладание важности целей и миссии организации над пониманием возможных рисков. Учреждения государственного сектора выросли из потребности, осознаваемой обществом и сформулированной в миссии каждого учреждения. Как правило цели миссии являются основным - а иногда и единственным - соображением, когда дело доходит до решений о принятии на себя определенных рисков.

- Высокая текучесть кадров, в т.ч. по руководящим должностям. Учреждения государственного сектора также страдают от фактора текучести

кадров руководящих должностей. Среднее время, необходимое для завершения назначения кандидата на вакантную руководящую должность постоянно увеличивалось с немногим более двух месяцев в 1960-х годах до более чем восьми месяцев в последние годы. В связи, с чем в государственных организациях не соблюдается принцип преемственности подходов и принимаемых решений.

- Руководители государственных учреждений, которым не хватает знаний в области управления рисками и профильного направления. Назначенные руководители большинства учреждений государственного сектора являются посторонними по отношению к курируемым направлениям деятельности. В результате высшее руководство организации может не обладать глубокими знаниями отрасли и/или направления деятельности, не говоря уже о возможных рисках, связанных с принятием важных решений.

- Отсутствие четких показателей риска. В частном секторе показатели, ориентированные на риск (например, доходность на капитал с поправкой на риск), обеспечивают количественную основу для принятия решений с учетом возможных рисков. Такие показатели, связанные с доходностью, менее ясны в государственном секторе, потому что у большинства государственных учреждений есть как финансовые, так и нефинансовые целевые показатели.

- Сложные процедурные требования. Внесение изменений в процедуры регулирующие деятельность государственных органов требует сложных процессов утверждения с участием многих внутренних и внешних заинтересованных сторон. Таким образом, учреждения государственного сектора, как правило, менее гибкие и готовы к быстрым переменам.

- Низкий уровень понимания о риске и культуре управления риском. Государственные служащие обычно мотивированы в первую очередь миссией своей организации, и у них часто возникает ощущение, что их деятельность не подвержена влиянию рисков. Таким образом, управление рисками исторически отводилось на задний план при принятии решений. В редких случаях анализ рисков проводится постфактум и проводится, как правило сторонними организациями.

Вышеуказанные проблемы актуальны и для государственных органов Республики Казахстан. Полноценное понимание необходимости управления рисками и сами процессы по управлению рисками пока не нашли отражения в практической деятельности государственных органов.

Согласно отчету McKinsey&Company указанные проблемы, связанные с внедрением принципов и инструментов риск-менеджмента в государственных органах можно решить посредством комплексной реализации следующих инициатив:

- Повышение прозрачности и транспарентности информации о рисках в государственных органах. Решающим шагом к усилению управления рисками является понимание самых больших рисков, с которыми сталкивается организация. Государственным организациям необходимо принять факт наличия рисков в рамках их деятельности и обмениваться соответствующей

информацией. Очень важно анализировать уже реализованные риски в рамках отдельных проектов или программ, понимать реальные источники и причины их возникновения, для того что бы в будущем не допускать аналогичные риски в своей деятельности.

- Внедрение риск-ориентированного подхода при принятии решений. Стратегические решения, принимаемые руководством организации, проектные инициативы и программы должны проходить определенную риск-экспертизу, для выявления и оценки существенности возможных рисков и принятия необходимых решений по их минимизации.

- Постепенное внедрение процессов управления рисками. Постепенное развертывание имеет несколько преимуществ. Во-первых, ранние победы убедят руководство и сотрудников в том, что управление рисками не обязательно должно быть узким местом и может быть источником позитивных улучшений. Во-вторых, первые попытки улучшить управление рисками приведут к определенным выводам и ошибкам, которые можно будет применить в последующих усилиях. Наконец, постепенное внедрение позволит подразделению управления рисками со временем эффективно расширяться.

- Создание отдельного подразделения по управлению рисками в рамках государственных органов. В рамках государственного управления должны быть приняты законодательные акты, которые потребуют создание независимого подразделения управления рисками с детализацией обязанностей, функции и требований к квалификации персонала. Законодательное закрепление подразделения рисков обеспечивает непрерывность управления рисками во всех государственных организациях. Структура системы по управлению рисками должна отражать структуру соответствующего государственного органа, с выделенным персоналом по управлению рисками для каждой области. Кроме того, персонал по управлению рисками должен иметь глубокие знания как в области управления рисками, так и в рамках основной деятельности самого государственного органа.

- Формирование высокого уровня риск-культуры. Первым шагом к формированию культуры управления рисками является создание учебной программы по обучению рискам и запуск программ обучения, отвечающих потребностям организации. Основная аудитория обучения – это все сотрудники соответствующего государственного органа. Мероприятия по повышению уровня риск-культуры должны проводится уже после формализации и полноценной организации процесса управления рисками в самом государственном органе.

В целом руководители государственных органов должны понимать важность и необходимость системы управления рисками в деятельности любой организации. Это не должно восприниматься как формальное исполнение требований, т.к. внедрение интегрированного подхода управления рисками дает множество преимуществ, в том числе:

- Выявление и управление рисками в масштабах всей организации позволяет минимизировать риски и потенциальные проблемы до их

фактического возникновения и соответственно избежать больших материальных и нематериальных потерь для организации.

- Расширение диапазона возможностей для организации, рассматривая все возможности - как положительные, так и отрицательные аспекты риска. В свою очередь предприятие может выявить новые возможности и уникальные проблемы в целях дальнейшего роста.

- Обеспечение стабильности и непрерывности деятельности организации. Управление рисками предприятия позволяет организациям предвидеть риски, которые могут повлиять на производительность, и позволяет им принимать меры, необходимые для минимизации сбоев и максимизации возможностей.

- Принятие правильных стратегических решений на среднесрочной и долгосрочной основе. Управление рисками – это непрерывный процесс осуществляемый на всех уровнях деятельности организации. Данный процесс предполагает анализ и оценку внешних и внутренних факторов, влияющих на организацию в целях понимания дальнейших перспектив и принятия эффективных управленческих решений [15].

На основе изученных международных стандартов в области построения системы управления рисками - COSO ERM, ISO 31000:2008, стандарты FERMA, а также международной практики государственного риск-менеджмента определены пять основных принципов необходимых для построения эффективной системы управления рисками как в корпоративном, так и в государственном секторе, а именно:

- Правильная организационная структура и внутренняя среда в организации;

- Интеграция процесса управления рисками в стратегическое планирование;

- Комплексный подход к управлению рисками;

- Стремление к постоянному улучшению бизнес-процессов;

- Эффективный обмен информацией.

Каждый из вышеуказанных компонентов является важным элементом, обеспечивающим эффективность системы управления рисками. Ниже дана характеристика наиболее важных понятий, входящих в указанные компоненты.

Правильная организационная структура и внутренняя среда в организации. Это основополагающий компонент для построения эффективной системы управления рисками, в том числе в государственной организации. Данный компонент обеспечивает дисциплину и упорядоченность работы структурных подразделений и включает в себя философию управления рисками, добросовестность всех руководителей и сотрудников и соблюдение ими правил поведения и этических стандартов, а также наличие в организации системы внутреннего контроля и распределения полномочий и обязанностей.

В государственной организации должна быть выстроена организационная структура, позволяющая эффективно функционировать системе риск-менеджмента, а также должна быть предусмотрена отдельная функция по управлению рисками в организации. В 2013 году международный Институт

внутренних аудиторов разработал модель «Трех линий защиты». Данная модель координирует процессы управления рисками и внутреннего контроля за счет четкого определения и разграничения соответствующих функций и обязанностей. Модель «Трех линий защиты» представлена на Рис. 8.



Рис. 8 - Модель «Трех линий защиты»

Примечание: источник [16]

В рамках данной модели структурные подразделения организации должны быть разделены на 3 основные группы – «линии защиты» в зависимости от функциональных обязанностей. Подотчётность соответствующих структурных подразделений перед высшим руководством также должно быть разделено в зависимости от линий защиты. Таким образом:

- Структурные подразделения формируют первую линию защиты с помощью механизмов контроля, отвечающих за внедрение элементов управления рисками в процесс принятия решений и ключевые бизнес-процессы организации. Подразделения первой линии защиты являются владельцами рисков и несут ответственность за выявление, управление, снижение уровня рисков. Как правило, в данную группу должны входить подразделения, обеспечивающие основную деятельность министерства или регионального государственного органа.

- Вторая линия защиты – это подразделения, отвечающие за управление рисками. Во вторую линию, как правило, входят подразделения, ответственные за управление рисками, систему внутреннего контроля, безопасность, комплаенс и юридическое сопровождение. Подразделения второй линии защиты разрабатывают и внедряют методологический подход к управлению рисками, определяют стандарты и координируют действия организации в

области управления рисками (см. Рис. 9), включая соответствующие процессы, технологии и культуру.

- Третья линия защиты - это подразделения внутреннего аудита, которое в рамках своих полномочий обеспечивает независимую оценку качества действующих процессов, в т.ч. управления рисками, выявляет нарушения, даёт предложения по совершенствованию бизнес-процессов организации.



Рис. 9 - Сопоставление 1-й и 2-й линий защиты

Примечание: источник [16]

Очень важной составляющей в рамках данной организационной структуры является правильное и эффективное распределение функционала по управлению рисками между тремя линиями защиты. В рамках первой линии защиты структурные подразделения должны осуществлять следующие функции:

- идентификация и оценка рисков на регулярной основе;
- участие в разработке методической и нормативной документации в рамках их компетенции;
- реализация утвержденных мероприятий по реагированию на риски;
- содействие процессу развития риск-коммуникации.

В рамках системы управления рисками организации подразделения второй линии защиты должны осуществлять следующие функции:

- организация и координация процесса идентификации и оценки рисков;
- информирование руководства организации о существенных отклонениях в процессах управления рисками;

- сопровождение методологической базы, политики и правил по идентификации, оценке и управлению рисками, процедурам по мониторингу рисков;

- обеспечение интегрирования риск-менеджмента в другие бизнес-процессы и развитие культуры риск-менеджмента в организации;

- обеспечение методологической и консультационной поддержки первой линии защиты.

Третья линия защита в организации отводится к подразделению внутреннего аудита которая должна осуществлять аудит процедур управления рисками и методологии по оценке рисков, а также выработка предложений по повышению эффективности процедур управления рисками [17].

Таким образом, данная модель организационной структуры обеспечивает эффективное распределение функциональных обязанностей в рамках системы управления рисками и минимизирует конфликт интересов при принятии управленческих решений.

На сегодняшний день действующая организационная структура в государственных органах Республики Казахстан не соответствует вышеуказанным принципам. В качестве примера в Приложении Б приведена организационная структура Министерства здравоохранения Республики Казахстан.

В рамках действующей организационной структуры Министерства здравоохранения Республики Казахстан не предусмотрена функция второй линии защиты, т.е. подразделения ответственного за разработку единой методологии по управлению рисками и осуществляющую поддержку всей систему управления рисками в рамках организации. Третья линия защиты представлена двумя структурными подразделениями - Департамент собственной безопасности и Департамент внутреннего аудита которые в рамках своих должностных полномочий осуществляют последующий контроль и мониторинг операций, а также независимый аудит бизнес-процессов (см. Рис.10). В целях обеспечения независимости вышеуказанные структурные подразделения в соответствии с внутренними нормативными документами подотчетны непосредственно Министру здравоохранения.



Рис. 10 – Применение модели «Трех линий защиты» в рамках организационной структуры Министерства здравоохранения Республики Казахстан

Примечание: составлено автором на основе данных из источника [18]

Важным аспектом в рамках данного компонента также является наличие в организации правильной внутренней среды. Сюда можно отнести уровень организационной или корпоративной культуры, а также философию управления рисками в организации.

Интеграция процесса управления рисками в стратегическое планирование. Основные цели организации определяются на стратегическом уровне и устанавливают основу для разработки операционных целей. Любая коммерческая или государственная организация подвержена рискам из внешних и внутренних источников, и основным условием эффективной идентификации, оценки и разработки методов управления рисками является постановка целей. Данный компонент предполагает, что цели и задачи организации должны быть установлены до того, как руководители приступят к обнаружению рисков, связанных с деятельностью организации, определению их параметров и принятию мер, требуемых для смягчения рисков. Необходимо обеспечить полноценное согласование целей и задач со склонностью организации к риску. В свою очередь руководители организации должны выбрать такую стратегию, реализация которой позволит наилучшим образом уложиться в заранее установленный лимит уровня подверженности рискам для организации или как называют «аппетит к риску». Соблюдение уровней аппетита к риску по ключевым плановым показателям обеспечивает руководителям организации необходимую уверенность в том, что организация не выходит за пределы установленных норм и соответственно не подвержена существенным рискам.

В отношении стратегических целей и операционных задач управление рисками может дать разумную уверенность в благополучной реализации целей и задач, поскольку процессы на этих уровнях подвергаются влиянию факторов, которые могут находиться за пределами осуществляемого организацией контроля. После формирования системы целей и задач руководители должны определить события, которые могут негативно или позитивно повлиять на достижение целей и решение задач. События с отрицательным влиянием – это риски, они возникают вследствие действия внутренних и внешних факторов.

Процедура формирования и мониторинга стратегических планов государственных органов регламентированы Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2017 года № 790 Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан. Согласно данному нормативно правовому акту план развития государственного органа является документом, определяющим деятельность государственного органа в среднесрочном периоде, направленным на достижение вышестоящих документов системы государственного планирования. При этом в рамках данного документа определены требования о том, что разрабатываемые документы государственного планирования должны учитывать возможные внешние и внутренние риски которые могут помешать достижению стратегических целей, а также меры по предупреждению их возникновения. При этом отсутствует детализация по методам и подходам идентификации и оценки соответствующих рисков.

Комплексный подход к управлению рисками. Обязательным требованием данного компонента является наличие в организации полного цикла риск-менеджмента, состоящего из следующих этапов:

- Идентификация рисков;
- Оценка рисков;
- Реагирование на риск;
- Контроль.

Идентификация рисков – компонент процесса обнаружения, распознавания и описания рисков. В рамках идентификации рисков осуществляется определение подверженности организации влиянию рисков, наступление которых может негативно отразиться на способности достичь запланированных целей и реализовать поставленные задачи. Источниками возникновения риска является внутренняя и внешняя среда. Процесс по идентификации рисков должен проводиться на постоянной основе и базироваться как на накопленном в прошлом опыте, так и на ожиданиях (аналитических суждениях).

Оценка риска – компонент процесса управления рисками, который предполагает проведение количественного и качественного анализа рисков с целью получения более точных данных о размере потенциальных или принятых рисков. Оценка рисков включает рассмотрение сценариев негативных последствий и расчет возможных потерь в случае реализации рассматриваемых рисков. Оценка возможного влияния рисков позволяет развить понимание о рисках, предоставляет необходимую информативную базу для принятия

решений о необходимости управления определенными рисками, и выбор наиболее подходящих и экономически эффективных стратегий по их минимизации. Результатом оценки рисков является присвоение каждому риску рейтингов по обоим параметрам (влиянию и вероятности). Если размеры возможного материального ущерба от реализации негативного события выходят за рамки установленных лимитов, такую угрозу классифицируют как ключевой риск, которому должно уделяться постоянное внимание высшего руководства организации [19].

После проведения оценки рисков, следует определить их приоритеты для организации. Если наличие определенного риска, принимая во внимание уровень готовности организации к рискам, является для организации неприемлемым, то к такому риску следует присвоить наивысший приоритет, то есть классифицировать его как «основной риск». Основным рискам следует уделять постоянное внимание на высшем уровне руководства организацией. Некоторые приоритеты рисков с течением времени изменяются в связи с изменением целей организации, сопутствующих рискам обстоятельств, а также реагированию на основные риски.

Реагирование на риск предполагает выбор метода действия в отношении риска со стороны организации, а также разработку плана мероприятий, которые позволят минимизировать выявленный риск. Оценив риски организация определяет совокупность методов, инструментов реагирования на риск и разрабатывает план минимизации рисков. Можно выделить основные четыре метода реагирования на риск (см. Таблица 4):

Таблица 4 – Методы реагирования на риск

Минимизация и контроль риска	Воздействие на риск посредством предупредительных мероприятий
Принятие риска	Организация принимает риск в случае, если влияние риска является приемлемым для нее. Уровень приемлемости определяется руководством организации согласно ее стратегическим целям и показателям.
Передача/разделение риска	Передача/разделение рисков другой стороне с использованием различных механизмов и инструментов таких как хеджирование, страхование, и иных инструментов, позволяющих разделить ущерб, ответственность и обязательства по потенциальным рискам.
Уход (отказ/уклонение) от риска	Уход от риска путем принятия решения против продолжения или осуществления

	действия, которое является источником риска
--	---

Примечание: составлено автором на основе данных из источника [19]

Контроль – данный компонент процесса риск-менеджмента позволяет обеспечивать выполнение мер по минимизации риска и включает в себя перечень мер, таких как верификация, одобрение, согласование, авторизация, анализ, распределение обязанностей между участниками процесса, установление лимитов и ограничений и т.д. Контрольные действия пронизывают всю организацию, все ее уровни и все выполняемые ею функции. С точки зрения управления рисками контрольные действия могут быть:

- превентивными (направлены на снижение вероятности осуществления угрозы и уменьшение ее возможного влияния на результаты деятельности организации);

- директивными (должны гарантировать достижение конкретного конечного эффекта от деятельности организации, чаще всего они применяются для решения задачи обеспечения законности);

- детективными (нацелены на выявление и сдерживание возможных нежелательных конечных эффектов после реализации угрозы, нанесшей непосредственный материальный ущерб);

- корректирующими (предназначены для смягчения подобных эффектов в случаях их возникновения, а также для восстановления способности организации предоставлять государственные услуги после нанесения ущерба ее имуществу).

Таким образом реализация данного компонента в первую очередь требует разработки и внедрения соответствующих инструментов и методологии, с помощью которой в государственных органах будет на постоянной основе осуществляться процесс идентификации, оценки, реагирования и контроля рисков.

Стремление к постоянному улучшению бизнес-процессов. Система управления рисками в организации должна быть гибкой и адаптивной к изменениям как внутренней, так и внешней среды. Следует постоянно улучшать соответствие, адекватность и эффективность структуры риск-менеджмента и совершенствовать способы интегрирования процесса риск-менеджмента в рамках деятельности организации. Реализация данного компонента осуществляется посредством постоянного мониторинга эффективности реализации инструментов управления рисками. Мониторинг осуществляется путем постоянного отслеживания выполнения политики, процедур, мероприятий и целевых проверок системы управления рисками. Масштаб и частота целевых проверок зависят от оценки рисков и эффективности постоянного мониторинга. В рамках данного компонента выявляются недостатки системы управления рисками и реализуются меры по их устранению.

Периодический необходимо оценивать качество управления отдельными группами. Если же организация принимает решение о проведении всесторонней оценки эффективности управления рисками, необходимо определить в том числе качество постановки стратегических целей организации и осуществляемой ею стратегии. Такой комплексный мониторинг системы управления рисками в целом (как и мониторинг системы внутреннего контроля, нацеленной на управление рисками) проводится специальным структурным подразделением организации – независимой службой внутреннего аудита.

Эффективный обмен информацией. Обмен информацией в рамках организации включает в себя собственно информацию и систему коммуникаций для доведения этой информации до соответствующих руководителей и сотрудников. Массив ретроспективной информации позволяет отслеживать процесс приближения фактически достигнутых организацией результатов к целевым установкам, плановым показателям и ожиданиям и обеспечивать, таким образом, подачу заблаговременных сигналов о возможном развитии событий, требующих особого внимания руководителей организации. Эффективный обмен информацией как компонент системы управления рисками позволяет обеспечить руководителей организации и всех участников процесса управления рисками достоверной и своевременной информацией о реализованных рисках, повышает уровень осведомленности о рисках, методах и инструментах по реагированию на риски.

В дополнение к обычным коммуникационным каналам следует организовать специальный канал для подачи руководителям высшего звена срочных сигналов тревоги о происходящих нарушениях или негативных обстоятельствах. Такой канал должен быть легкодоступным, рядовые работники обязаны уметь им пользоваться, а руководители, получающие сообщения, должны проявлять четко выраженное стремление внимательно выслушать информаторов (т.е. корпоративная культура ни в коем случае не должна быть настроена на отторжение тех, кто сообщает плохие вести).

Эффективный информационный обмен должен происходить не только внутри организации (как «по вертикали», в т.ч. «сверху вниз» и «снизу вверх»), так и «по горизонтали»), но и между организацией и внешними заинтересованными сторонами. Для государственных организаций, имеющих дело с рисками, непосредственно затрагивающими население страны, это особенно важно.

Система управления рисками в государственных организациях должна быть интегрирована в основные бизнес-процессы и функционировать как целостный механизм наравне с системой стратегического планирования и бюджетирования. Важными принципами функционирования системы управления рисками в организации также являются:

- Структурность. Комплексная система управления рисками должна иметь четкую структуру и регламентирование основных ее процессов и инструментов;

- Информированность. Управление рисками должна сопровождаться наличием объективной, достоверной и актуальной информации для принятия своевременных и правильных решений по минимизации рисков;

- Непрерывность. Процесс управления рисками должен осуществляться на постоянной основе;

- Цикличность. Процесс управления рисками должен представлять собой постоянно повторяющийся выстроенный цикл его основных компонентов. Процесс идентификации и оценки рисков должен производиться на регулярной основе, в зависимости от специфики деятельности организации и требований нормативных документов.

Таким образом, в рамках проведенной работы по анализу международного опыта построения системы управления рисками в государственных органах, а также общепринятых международных стандартов риск-менеджмента предлагаются следующие инициативы, направленные на совершенствование инструментов и подходов управления рисками в государственных органах Республики Казахстан.

Внедрение принципов «Трех линий защиты» в организационную структуру государственных органов. В рамках данной инициативы предлагается создание отдельного структурного подразделения ответственного за управление рисками в центральных государственных органах. В целях обеспечения независимости и эффективности подразделения по управлению рисками должно быть подотчетно напрямую первому руководителю организации. Данное структурное подразделение должно быть ответственным за комплексную организацию системы управления рисками, внедрению соответствующих инструментов, а также регулярного проведения независимого анализа и оценки рисков присущих деятельности данной организации, ее стратегических целей, а также проектных и программных документов. К работникам данного структурного подразделения должны предъявляться обязательные требования по наличию необходимых знаний, опыта работы и навыков в области управления рисками. На примере опыта зарубежных стран данную инициативу предлагается реализовать посредством разработки и утверждения отдельного нормативно-правового акта, определяющего основные требования к наличию системы управления рисками в государственных органах Республики Казахстан.

Интеграция процесса управления рисками в стратегическое планирование. План развития государственных органов – это основополагающий документ определяющий основную деятельность организации и принципы распределение ее ресурсов на последующие пять лет. Понимая важность данного документа предлагается уделить особое внимание процессам идентификации и управлению рисками в рамках стратегического планирования государственных органов. В рамках данной инициативы предлагается внесение изменений в Постановление Правительства Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан в части:

- Регламентации требований и процедур по проведению анализа потенциальных рисков присущих деятельности и стратегическим целям государственного органа. В рамках разработки документов государственного планирования должен проводиться более глубокий анализ потенциальных рисков источниками, которых являются как внутренние факторы, связанные с деятельностью самого государственного органа, так и внешние глобальные риски которые могут повлиять на целую отрасль или регион. По всем идентифицированным рискам должна проводиться независимая оценка их существенности и влияния, а также ранжирование рисков по степени приоритетности. Итогом данной работы должна стать сбалансированная стратегия государственного органа, ориентированная в т.ч. на управление существенными рисками. Таким образом планы развития государственных органов должны включать в себя задачи по управлению наиболее существенными рисками, а также индикаторы по их оценке.

- Дополнения и более детальной регламентации требований по анализу рисков и обстоятельств, которые могут помешать достижению целей и задач в рамках плана развития государственных органов. Анализ и оценка рисков, а также разработка необходимых мер по их минимизации проводится только в процессе разработки плана развития государственного органа, т.е. не реже чем один раз в три года. В свою очередь уже за период более одного года теряется актуальность информации о потенциальных рисках в виду высокой волатильности внутренних и внешних факторов и появления новых рисков. В конечном итоге это может повлиять на качество исполнения стратегических целей организации, т.к. в долгосрочной перспективе не были учтены наиболее актуальные и существенные риски, а также не предприняты меры по их минимизации. В рамках данной инициативы, предлагается регламентировать обязательное требование по ежегодному обязательному анализу рисков, которые могут повлиять на достижение стратегических целей организации. Требуется детальная регламентация данной процедуры в рамках соответствующего нормативно-правового акта. Данный анализ должен включать в себя повторную процедуру идентификации новых рисков, оценку рисков, а также разработку мер по их минимизации. Кроме того, на ежегодной основе должна производиться оценка эффективности реализованных мер, направленных на управление рисками в рамках плана развития государственного органа.

Заключение

Подводя итоги магистерского проекта можно сформулировать определённые выводы: в данном проекте рассмотрены глобальные риски которые на сегодняшний день актуальны для Республики Казахстан. Отчет Международного экономического форума о глобальных рисках 2020 года, а также текущий кризис связанный с распространением вируса COVID 19 в мире показывает актуальность и высокую вероятность реализации техногенных, экологических и биологических рисков. В этой связи международными экспертами отмечается высокая значимость системы здравоохранения в целях минимизации существенных рисков.

В рамках магистерского проекта рассмотрены риски которые на сегодняшний день уже были реализованы в рамках системы здравоохранения Республики Казахстан, а также проведен PEST-анализ для идентификации и оценки потенциальных рисков которые на сегодняшний день актуальны в рамках деятельности Министерства здравоохранения. Проведенный PEST-анализа показал наличие существенных рисков, которые попали в красную зону карты рисков.

В обзоре литературы рассмотрен международный опыт в области построения государственного риск-менеджмента который применяется в Великобритании и Канаде. Подробно рассмотрены общепринятые международные стандарты в области управления рисками – COSO ERM и ISO 31000, которые в свою очередь определяют основные концептуальные компоненты для построения эффективной системы управления рисками в организации. В рамках магистерского проекта также раскрыта важность системы управления рисками для государственных органов. Применение подходов риск-менеджмента позволяет повысить эффективность достижения стратегических целей за счет своевременного анализа потенциальных рисков и принятия необходимых мер по их минимизации, кроме того риск-менеджмент помогает достигать эффективного управления изменениями, рационального использования ресурсов, а также минимизации финансовых потерь в государственных организациях. При этом на основе изучения международного опыта определены проблемы которые актуальны в рамках внедрения комплексной системы управления рисками в государственных органах, в т.ч. связанные с отсутствием полноценного понимания и поддержки со стороны самих государственных органов данной инициативы, организационных и кадровых вопросов. Международной консалтинговой компанией McKinsey&Company в рамках своего исследования были предложены основные пять инициатив, направленных на решение вышеуказанных проблем, а именно:

- Повышение прозрачности и транспарентности информации о рисках в государственных органах;

- Внедрение риск-ориентированного подхода при принятии решений. Стратегические решения, принимаемые руководством организации, проектные инициатив и программы должны проходить определенную риск-экспертизу;

- Постепенное и плановое внедрение процессов и инструментов управления рисками в государственных организациях в целях минимизации негативного восприятия данных инициатив;

- Создание отдельного подразделения по управлению рисками в рамках государственных органов. В рамках государственного управления должны быть приняты законодательные акты, которое требует создание независимого подразделения управления рисками;

- Реализация инициатив, направленных на повышение уровня знаний в области риск-менеджмента у работников государственных органов в целях формирования высокого уровня риск-культуры.

В рамках магистерского проекта на основе изученных международных стандартов в области построения системы управления рисками, а также международной практики государственного риск-менеджмента определены пять основных принципов необходимых для построения эффективной системы управления рисками как в корпоративном, так и в государственном секторе, а именно:

- Правильная организационная структура и внутренняя среда в организации;

- Интеграция процесса управления рисками в стратегическое планирование;

- Комплексный подход к управлению рисками;

- Стремление к постоянному улучшению бизнес-процессов;

- Эффективный обмен информацией.

Применение соответствующих инициатив в области риск-менеджмента требует концептуальных изменений в организационной структуре государственных органов Республики Казахстан в целях приведения в соответствие с принципами «Трех линии защиты», внедрения дополнительной функциональной единицы ответственной за организацию системы управления рисками, а также комплексного подхода по управлению рисками в организации. Это в свою очередь предполагает разработку и внедрение соответствующих инструментов и методологии, с помощью которой в государственных органах будет на постоянной основе осуществляться процесс идентификации, оценки, реагирования и контроля рисков.

В рамках стратегического планирования в государственных организациях на регулярной основе должна проводится процедура идентификации и оценки существенных рисков. По каждому идентифицированному риску должна быть определена дальнейшая стратегия управления, а также должны быть разработаны мероприятия по их минимизации с определением конечных сроков и ответственных лиц. Обязательным компонентом системы управления рисками является оценка эффективности реализованных мероприятий. Оценка эффективности также должна проводится на постоянной основе, в рамках которой вырабатываются рекомендации направленные на повышение эффективности инструментов и мероприятий по управлению рисками.

При этом очень важно понимать, что система управления рисками в государственных организациях должна быть интегрирована в основные бизнес-процессы и функционировать как целостный механизм наравне с системой стратегического планирования и бюджетирования.

Список использованных источников

- 1 Официальный сайт Federation of European Risk Management Associations // <https://www.ferma.eu/>. 10.04.2021;
- 2 Павлов М. И. Управление рисками как неотъемлемая часть системы управления предприятием. Акционерное общество: вопросы корпоративного управления. – 2015. – №. 10. – С. 1. // https://www.iaa-ru.ru/inner_auditor/publications/articles/upravlenie-riskami/kak-postroit-effektivnuyu-sistemu-upravleniya-risk/. 10.04.2021;
- 3 Ендовицкий Д.А., Панкратова М.В. Анализ влияния идеи корпоративной устойчивости на современную практику внутреннего контроля корпораций. Менеджмент 3(99) 2018 г., 53 - 54 с. // <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-suschnosti-korporativnoy-ustoychivosti-kak-reaktsii-na-tsivilizatsionnye-izmeneniya>. 15.04.2021;
- 4 Международный стандарт ISO 31000:2009. Риск-менеджмент-Принципы и руководства. Первое издание. 2009 г.;
- 5 The Orange Book. Management of Risk – Principles and Concepts. Mark Ripley, Government Finance Function - 6 с. // https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/866117/6.6266_HMT_Orange_Book_Update_v6_WEB.PDF. 15.04.2021;
- 6 Кулик Г. Ю. Зарубежный опыт внедрения риск-менеджмента в государственное управление, Государственное управление. Электронный вестник. – 2013. – №. 37 // <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-vnedreniya-risk-menedzhmenta-v-gosudarstvennoe-upravlenie>. 11.04.2021;
- 7 Постановление Правления Национального Банка Республики Казахстан от 12 ноября 2019г. № 188 «Об утверждении Правил формирования системы управления рисками и внутреннего контроля для банков второго уровня» // <https://finreg.kz/?docid=1159&switch=russian>. 15.05.2021;
- 8 The Global Risks Report 2020, World Economic Forum // http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf. 15.05.2021;
- 9 Статистический сборник Здоровье населения Республики Казахстан и деятельность организаций здравоохранения в 2019 году, 27 – 29 с. // <https://www.gov.kz/memleket/entities/dsm/activities/directions?lang=ru>. 10.05.2021;
- 10 Данные из интернет-источника // <https://www.worldometers.info/coronavirus/>. 15.05.2021;
- 11 Стратегический план Министерства здравоохранения Республики Казахстан на 2020-2024 годы, 9 – 10 с., 16 – 17 с. // <https://www.gov.kz/memleket/entities/dsm/documents/1?lang=ru&type=16>. 19.03.2021;
- 12 Данные из официального сайта Министерства здравоохранения Республики Казахстан // <https://www.gov.kz/memleket/entities/dsm?lang=ru>. 01.05.2021;

13 Risk: Improving government's capability to handle risk and uncertainty report. Strategy Unit Cabinet Office – 2002 // <http://www.integra.com.bo/articulos/RISK%20IMPROVING%20GOVERNMENT.pdf>. 19.05.2021;

14 Strengthening risk management in the US public sector. McKinsey&Company - 2011 // https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/dotcom/client_service/risk/working%20papers/28_wp_risk_management_in_the_us_public_sector.ashx. 19.05.2021;

15 М. В. Казаковцева Внедрение методов риск-менеджмента как основа повышения качества Государственного управления. Экономические науки. 2017 // <https://cyberleninka.ru/article/n/vnedrenie-metodov-risk-menedzhmenta-kak-osnova-povysheniya-kachestva-gosudarstvennogo-upravleniya>. 19.05.2021;

16 The IA's Three Lines Model, Международный Институт внутренних аудиторов (IIA) // <https://global.theiia.org/about/about-internal-auditing/Public%20Documents/Three-Lines-Model-Updated.pdf>. 19.05.2021;

17 Принципы корпоративного управления для банков. Базельский комитет по банковскому надзору. Июль 2015 года - 9 с. // https://www.cbr.ru/Content/Document/File/36687/Basel_cgpb.pdf. 21.05.2021;

18 COSO Enterprise Risk Management Integrating with Strategy and Performance – 2017;

19 Политика управления рисками АО «QazTech Ventures», 13-14 с. // <https://qaztech.vc/about-company/corporate-governance/risk-management/>. 21.05.2021.

Приложение А

Основные принципы модели системы риск-менеджмента в рамках «Оранжевой книги»

Принципы	Описание
Управление и лидерство	
А1	Каждая организация государственного сектора должна создать механизмы управления, соответствующие ее бизнесу, масштабу и культуре. Человеческое поведение и культура существенно влияют на все аспекты управления рисками на каждом уровне и этапе.
А2	В организации должна периодически оцениваться уровень организационной культуры и менеджмента, а также собираться предложения по улучшению
А3	Совет директоров должен сделать стратегический выбор в отношении стиля, формы и качества управления рисками. Совет директоров должен определять и постоянно оценивать характер и степень основных рисков, которым подвергается организация и которые она готова принять для достижения своих целей - ее склонность к риску. Эффективное управление рисками должно поддерживать принятие обоснованных решений в соответствии с этим аппетитом к риску, обеспечивать уверенность в реагировании на риски и обеспечивать прозрачность в отношении основных рисков, с которыми приходится сталкиваться, и способов их управления.
А4	Правление должно обеспечить четкое определение ролей и обязанностей в области управления рисками для поддержки эффективного управления и принятия решений на каждом уровне с соответствующей эскалацией, агрегированием и делегированием полномочий. Сотрудник по бухгалтерскому учету должен обеспечить, чтобы роли и обязанности были доведены до сведения, поняты и внедрены на всех уровнях. “Модель трех линий защиты” обеспечивает системный подход, который может быть использован для уточнения конкретных ролей и обязанностей, необходимых для эффективного управления рисками в организации
Интеграция	
В1	Оценка и управление возможностями и рисками должны быть неотъемлемой частью, а не отделены от них: <ul style="list-style-type: none"> • определение стратегии и планов; • оценка вариантов и осуществление программ, проектов или политических инициатив;

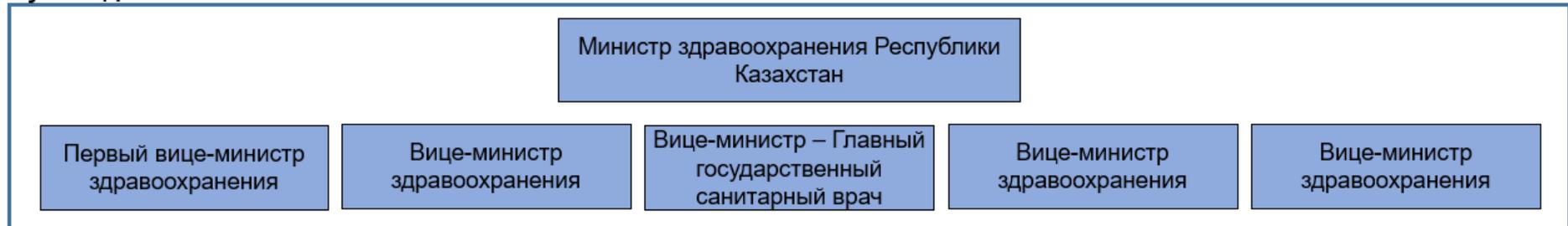
	<ul style="list-style-type: none"> • определение приоритетов ресурсов; • поддержка эффективных и результативных операций; • управление производительностью; • управление материальными и нематериальными активами; • достижение улучшенных результатов.
B2	Эффективная оценка поддерживает оценку затрат, выгод и рисков альтернативных способов достижения целей. При проведении оценки следует учитывать выявление и анализ рисков при разработке и реализации вариантов, в том числе: анализ различных сценариев, чувствительность в прогнозах, объективная или субъективная основа допущений, оптимизм или предвзятость статус-кво, зависимости и взаимосвязи между рисками. Этот анализ и оценка должны обеспечить основу для понимания рисков, возникающих в результате выбранных вариантов, и того, как они будут управляться, включая то, как они будут подвергаться эффективному и непрерывному мониторингу
B3	Правление и те, кто определяет стратегию и политику, должны использовать анализ горизонтов и сценарное планирование в целях выявления и рассмотрения характера возникающих рисков, угроз и тенденций.
Сотрудничество и информирование	
C1	Управление рисками должно осуществляться совместно со всеми заинтересованными лицами и основываться на наилучшей имеющейся информации и экспертных знаниях.
C2	Процессы управления рисками должны проводиться систематически, итеративно и совместно, опираясь на знания и мнения экспертов и заинтересованных сторон. Информация и перспективы должны быть дополнены дальнейшими исследованиями по мере необходимости, должны отражать изменения, произошедшие с течением времени.
C3	Лица, оценивающие риски и управляющие ими, должны консультироваться с соответствующими внешними и внутренними заинтересованными сторонами для содействия фактическому, своевременному, актуальному, точному и понятному обмену информацией и доказательствами, учитывая при этом конфиденциальность и целостность этой информации. Коммуникация должна быть постоянной и повторяющейся в плане поддержки диалога, предоставления и обмена информацией, а также повышения осведомленности и понимания рисков.
Процесс управления рисками	
D1	Процессы управления рисками должны быть структурированы таким образом, чтобы включать:

	<p>1) идентификацию и оценку рисков для определения и определения приоритетов того, как следует управлять рисками;</p> <p>2) выбор, разработку и внедрение вариантов управления рисками, способствующих достижению намеченных результатов и минимизации рисков до приемлемого уровня;</p> <p>3) разработку и функционирование комплексного, пронизательного и информативного мониторинга рисков;</p> <p>4) своевременную, точную и полезную отчетность о рисках для повышения качества принятия решений и оказания поддержки органам управления и надзора в выполнении их обязанностей.</p>
Постоянное улучшение	
E1	<p>Организация должна постоянно контролировать и адаптировать систему управления рисками для учета внешних и внутренних изменений. Организация также должна постоянно повышать пригодность, адекватность и эффективность системы управления рисками. Это должно подкрепляться рассмотрением извлеченных уроков на основе накопленного опыта и, по крайней мере, ежегодным обзором системы управления рисками и достигнутых результатов деятельности.</p>
E2	<p>Все стратегии, политика, программы и проекты должны подвергаться всесторонней, но пропорциональной оценке, когда это практически осуществимо. Изучение опыта помогает избежать повторения одних и тех же ошибок и способствует распространению улучшенной практики в интересах текущей и будущей работы, результатов.</p>

Приложение Б

Организационная структура Министерства здравоохранения Республики Казахстан

Руководство



Структурные подразделения



Примечание: составлено автором на основании данных из источника [12]