

УДК 336.1(045)

*Э.А. Исаев, Л.В. Гусарова*

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,  
г. Москва, email: LVGusarova@fa.ru

## УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

**Ключевые слова:** проектная деятельность; управление рисками; качество реализации национальных программ; риск-менеджмент в государственном секторе; аудит национальных программ.

Предметом исследования данной статьи является анализ возможностей применения риск-менеджмента в управлении качеством реализации национальных проектов и программ. Целью статьи является механизм адаптации методики анализа и оценки рисков проектного управления коммерческого сектора к особенностям и рискам проектного управления в государственном секторе. Автор использует методы эмпирического, теоретического и сравнительного исследования, систематизации информации. Результаты и выводы исследования могут быть учтены при разработке методики аудита качества реализации национальных проектов.

*E.A. Isaev, L.V. Gusarova*

FSFEI HE "Financial University under the Government of the Russian Federation",  
Moscow, email: LVGusarova@fa.ru

## RISK MANAGEMENT OF PROJECT MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR

**Keywords:** project activity; Management of risks; quality of implementation of national programs; risk management in the public sector; audit of national programs.

The subject of this article is the analysis of the possibilities of applying risk management in managing the quality of the implementation of national projects and programs. The purpose of the article is a mechanism for adapting the methodology for analyzing and assessing the risks of project management in the commercial sector to the specifics and risks of project management in the public sector. The author uses methods of empirical, theoretical and comparative research, systematization of information. The results and conclusions of the study can be taken into account when developing a methodology for auditing the quality of the implementation of national projects.

В ходе бюджетной реформы [1], начавшейся в начале 2000-х годов, значимыми инструментами бюджетов всех уровней стали программы, что обусловило необходимость перехода к «программному бюджету» [2]. В настоящее время **доля** программных расходов федерального **бюджета** составляет более 70% [3]. С этой точки зрения вполне оправданным является внедрение элементов проектного менеджмента в сектор государственного управления, обязательным элементом которого является анализ, оценка и управление рисками. Следует заметить, что в паспортах национальных проектов не содержится требований необходимости оценки возможных рисков, что, по нашему мнению, значительно увеличивает риски недостижения целевых ожиданий. В этой связи изучение подходов к управлению рисками, получивших признание и прак-

тическую состоятельность в коммерческом секторе экономики, приобретают важное значение.

В международной практике наибольшее признание получили такие стандарты в области управления проектами как PMBoK (США), PRINCE2 (Великобритания) и P2M (Япония)[4]. Анализ представленных документов показал, что в них значительное место уделяется риск-менеджменту в управлении проектами. Так, например, в Руководстве PMBOK значительное место уделяется необходимости методического обеспечения управления качеством и рисками проекта.

Международный стандарт ИСО 9000–2015 «Системы менеджмента качества» также устанавливает необходимость осуществления менеджмента рисков проекта, которые могут «оказать влияние на выходы процессов и общие выходы системы менеджмента качества» [5].

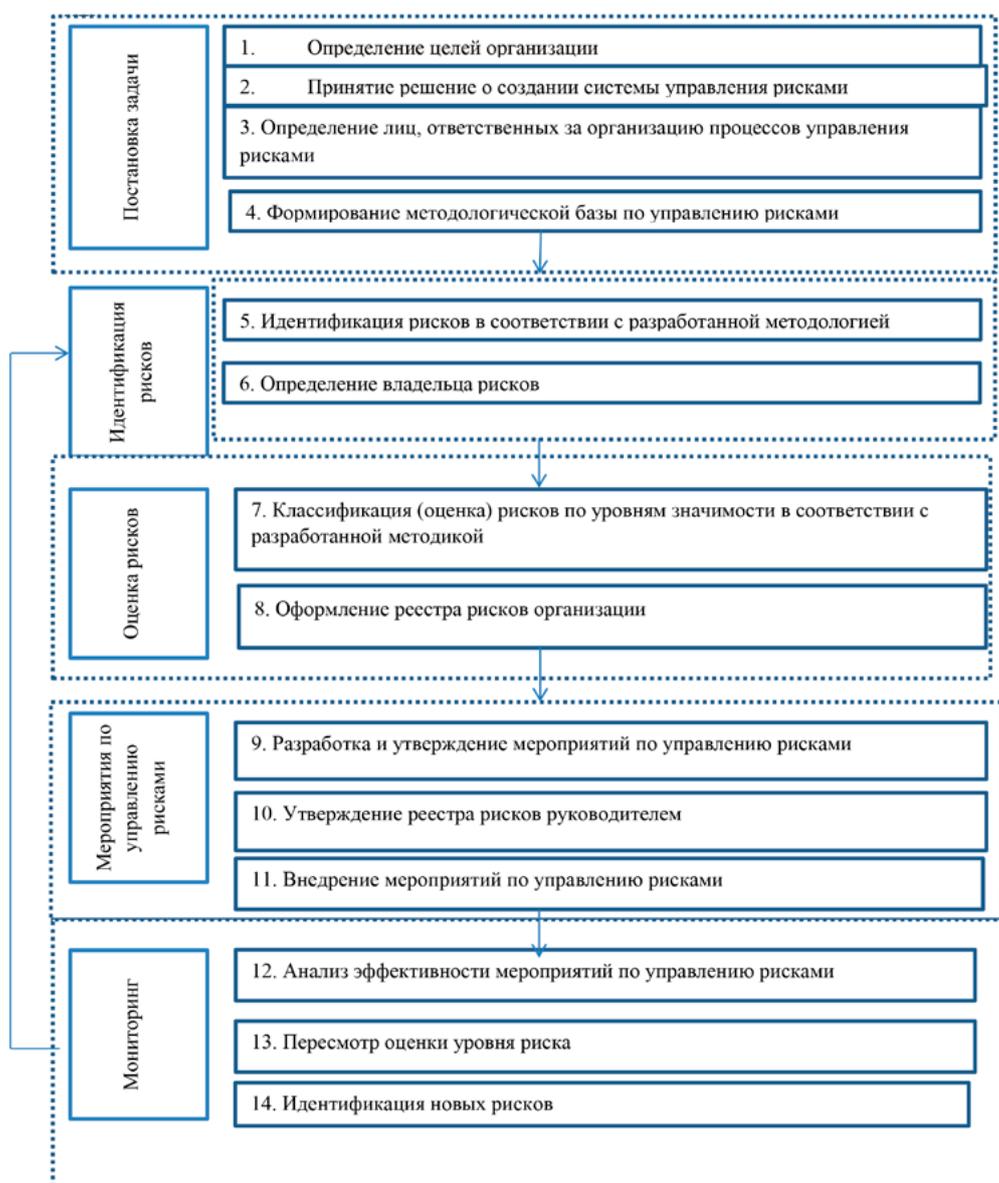


Рис. 1. Процесс управления рисками

Заметим, что в Методических указаниях по разработке национальных проектов (программ) [6] не содержится упоминаний о возможных рисках этих проектов, а согласно Письма Аппарата Правительства РФ от 19.12.2019 № П6-72852 отражение информации о рисках национальных и федеральных проектов при разработке их паспортов носит рекомендательный характер [7]. В результате сведения о рисках представлены лишь в одном из национальных проектов и четырех федеральных проектов [8].

Национальный стандарт ИСО 31000 направлен на повышение уровня менеджмента риска и определяет риск как «влияние неопределенности на достижение цели» [9]. При этом ИСО 31000 выделяет необходимость понимания того, что риск может иметь как положительные, так и отрицательные последствия, а значит нести возможности или опасности. Так, например, снижение налогового бремени открывает новые возможности, а санкции иностранных государств – опасности недостижения запланированных результатов проекта.

**Таблица 1**

**Классификатор рисков национальных проектов**

Группа рисков	Характеристика риска	Перечень рисков
Политические	Связаны с действиями и решениями политического характера на международном и национальном уровне	Ограничение экспорта / импорта продукции или технологий
		Ограничение свободы деятельности организаций
		Изменение законодательства
		Риск утери собственности
		Риск расторжения или неисполнения контракта
Энергетические	Вероятность снижения обеспечения достаточным количеством (объемом) энергоносителей стандартного качества	Дефицит топливно-энергетических ресурсов
		Снижение эффективности использования энергоресурсов
		Перебои в снабжении энергоресурсами, энерго-, теплоснабжения.
Производственные	Связаны с дополнительными производственными издержками, вызванными простоем оборудования, нарушением технологических процессов, трудовой дисциплины, сбоев поставок сырья и материалов или их низким качеством и т.д.	Невыполнение производственной программы
		Длительные простои оборудования и техники
		Отсутствие сырья и материалов в нужные сроки
		Низкая производительность труда
		Образование невостребованных материалов, сырья, оборудования
		Аварии в процессе выполнения работ, связанные с низкой квалификацией работников или поломкой оборудования
		Низкая производительность труда и простои оборудования субподрядной организации
		Простои подразделений из-за отдаленности производственных баз от места выполнения работ и слабой организации логистики
		Брак в производстве
		Срыв сроков изготовления продукции, выполнения работ, оказания услуг
Научно-технические и инновационные	Риски, связанные со сдерживанием разработки и внедрения новых технологий, выводением новых продуктов на рынок	Недофинансирование НИОКР
		Ухудшение технического состояния исследовательского, испытательного оборудования, оборудования опытного производства
		Снижение регистрации патентов и прав собственности на продукты интеллектуальной собственности
Инфраструктурные	Связаны с недостаточной развитостью энергетической, транспортной и информационно-коммуникационной инфраструктуры	Рост издержек, связанных с отсутствием (недостатком) доступности энергетической и транспортной инфраструктуры
		Отсутствие (плохое качество) информационно-коммуникационной инфраструктуры

Коммерческие риски	Связаны с со снижением конкурентоспособности организации	Потеря объемов
		Высокая конкуренция
		Отсутствие налаженных каналов продаж
		Риск наложения штрафных санкций со стороны Заказчика, контрольно-надзорных органов
		Снижение стоимости оказываемых услуг, выполняемы работ из-за демпинга цен со стороны конкурентов при проведении тендера
Риски, связанные с поставщиками, подрядными организациями	Риски, связанные с проведением конкурсных процедур и заключением контрактов, поставкой сырья, оказанием услуг.	Приобретение сырья, материалов, услуг по ценам выше среднерыночного уровня
		Низкое качество приобретаемых товаров, работ, услуг
		Недобросовестность контрагентов
		Закупка товаров, работ, услуг с нарушением регламента организации
		Несоответствие цены закупаемых товаров, работ, услуг цене, установленной в протоколе закупочной (тендерной) комиссии
Несвоевременная поставка ТМЦ, выполнения работ, оказания услуг		
Финансовые риски	Риски, связанные с финансовым состоянием, ликвидностью, платежеспособностью предприятия	Невыполнение бюджета
		Невозможность обслуживания кредитного портфеля
		Налоговые риски
		Возникновение просроченной дебиторской задолженности
Валютные риски	Связаны с вероятностью финансовых потерь, связанных с изменением курса валют в период между заключением договора и фактическим исполнением расчетов по нему	Риски значительного увеличения стоимости закупаемого импортного оборудования с большим сроком поставки и оплатой в иностранной валюте (или по курсу ЦБ на день покупки) по причине нестабильного курса рубля к основным мировым валютам
		Риски потери прибыли и несения убытков при проведении импортно-экспортных операций за счет изменения курса рубля к основным мировым валютам
Юридические риски	Риски, связанные с юридическими особенностями и правовым полем организации	Риск признания сделки недействительной
		Риск нарушения законов, условий действия лицензий и разрешительной документации надзорных органов
IT-риски	Риски, связанные с использованием информационных технологий	Снижение производительности IT-сервисов, которое влечет за собой снижение производительности бизнес-процессов
		Выход из строя IT-оборудования (серверного, пользовательского), ведущий к простоям IT-серверов
		Искажение информации вследствие неверной обработки вводной информации в информационных системах

		Зависимость от производителя ПО или оборудования
		Отсутствие компетенций для поддержания, развития или создания IT-сервисов
Маркетинговые риски	Риски недополучения прибыли из-за снижения объема реализации или цен на продукцию (работы, услуги)	Недостаточная изученность географии работы (климатические условия, отдаленность производственных баз от места выполнения работ, недостатки технического проекта)
		Незнание особенностей местного законодательства или требований местных органов власти в районе выполнения работ
		Недостаточная изученность деловой культуры, требований Заказчика (производственных, экологических, ОТиПБ и т. д.) к выполнению работ (оказанию услуг), что может привести к штрафам и простоям
		Слабая изученность компаний-конкурентов (опыт, квалификация, производственные мощности), что может привести к потере объемов производства продукции (работ, услуг)
		Отказ покупателя от приобретения изготовленной продукции (работ, услуг)
Инвестиционные риски	Риски, связанные с непредвиденными финансовыми потерями в инвестировании	Не достижение заявленной выручки и эффективности, обеспечивающий приемлемый уровень окупаемости
		Невостребованность продукции (работ, услуг) после завершения проекта
		Отказ заказчика от реализации заявленного проекта
		Приобретение оборудования, не соответствующего всем требованиям проекта/Заказчика
		Отсутствие компетентных сотрудников по обслуживанию, ремонту закупленного оборудования
		Изменение сроков исполнения проекта (в том числе поставка оборудования, выполнения работ и т. п.)
		Изменение стандартов Заказчика и законодательства
		Порча/утрата оборудования
		Старение (несвоевременное обновление) оборудования
		Нехватка источников финансирования инвестиционной программы
Риски персонала	Риски связанные с персоналом организации (отсутствие или недостаточная компетенция, уход из компании ключевых сотрудников и т. п.).	Отсутствие компетенций для развития компании/реализации проекта
		Отток квалифицированного персонала
		Отсутствие резерва квалифицированных рабочих кадров на месте осуществления проекта
		Отсутствие эффективной системы оценки, мотивации и стимулирования персонала
		Потери средств компании в результате неоправданных инвестиций в обучение персонала
		Неэффективное производственное поведение персонала

Риски безопасности	Риски, связанные с хищениями ТМЦ, денежных средств и прочего имущества, утечкой и разглашением конфиденциальной информации и др.	Хищение ТМЦ, денежных средств и прочего имущества Утечка и разглашение конфиденциальной информации
Промышленная безопасность и охрана труда	Риски, связанные с негативными последствиями деятельности в случае несоблюдения требований законодательства в области промышленной безопасности.	Отсутствие надлежащего контроля за соблюдением правил ПБиОТ при выполнении работ
		Выполнение работ с нарушением правил ПБиОТ
		Соккрытие или несвоевременное уведомление о несчастном случае
Экологический риск	Вероятность экологического бедствия, катастрофы, нарушения дальнейшего функционирования и существования экологических систем и объектов в результате антропогенного вмешательства в природную среду.	Потери или дополнительные расходы, связанные с загрязнением окружающей среды

Таблица 2

Типовая форма перечня владельцев риска

№ п/п	Группа риска	Наименование риска	Описание риска	Владелец риска

Основываясь на положениях ИСО 31000, национальный стандарт ГОСТ Р ИСО 21504–2016 устанавливает необходимость разработки организацией политики управления рисками, в соответствии с которой должны быть определены уровни допустимого риска, методы их анализа и периодической переоценки. Политика управления рисками предусматривает необходимость своевременного их выявления, идентификации, ранжирования и мониторинга, составления и актуализации реестра рисков. Процесс управления рисками представлен на рисунке 1.

В качестве Координатора риска может выступать структурное подразделение или лицо, ответственное за координацию действий и методологическую поддержку в рамках системы управления рисками.

Анализ практики менеджмента рисков на коммерческих предприятиях показал, что в управлении проектами выделяют такие группы риска, как производственные, коммерческие, финансовые, валютные, юридические, маркетинговые, IT-риски, инвестиционные и др., которые вполне применимы и в рамках реализации национальных проектов с некоторой корректировкой. Так, например, в состав стратегических рисков целесообразно ввести политические, энергетические, научно-технические и инфраструктурные риски. В соответствии с выделенными категориями составляется классификатор рисков (табл. 1).

По выявленным рискам определяют владельцев рисков (табл. 2).

Определение понятия «**владелец риска** (risk owner)» содержится в отменном ГОСТ Р ИСО 31000–2010 в ко-

тором в качестве такового рассматривалось «лицо или организационная единица, которые имеют полномочия и несут ответственность за управление **рисками**» [10]. Оценку уровня рисков осуществляют владельцы риска на основании оценки вероятности их наступления. При этом возможно применение критериев оценки вероятности наступления и возможных последствий рисков, представленных в табл. 3. Для оценки вероятности наступления и возможных последствий риска может применяться 5-балльная шкала.

Затем устанавливается уровень риска (как произведение вероятности наступления и последствий риска) и осуществляется классификация уровней

риска на высокий (15-25 баллов), средний (5-14 баллов) и низкий (1-4 балла) с описанием необходимого алгоритма действий. Высокий уровень риска требует немедленных активных действий руководства, так как может быть связан со значительным увеличением сумм финансового обеспечения проекта. Средние риски решаются на уровне владельцев риска и не требуют серьезных сдвигов сроков реализации и значительных сумм дофинансирования проекта. В качестве необходимых действий при низком (приемлемом) риске могут быть предложены процедуры, не требующие серьезного финансирования и направленные на предупреждение и снижение негативных последствий риска.

**Таблица 3**

Критерии оценки вероятности наступления и оценки возможных последствий рисков

Вероятность наступления риска	Значение вероятности	Последствия риска	Степень тяжести
высокая	5	критическое	5
вполне вероятная	4	серьезное	4
средняя	3	среднее	3
невысокая	2	незначительное	2
маловероятная	1	пренебрегаемое	1

**Таблица 4**

Типовая форма реестра рисков

Группа рисков	Описание риска и возможные последствия	Возможный ущерб	Вероятность наступления	Уровень риска	Владелец риска	Мероприятие	Сроки	Статус мероприятия

Информация, полученная в процессе оценки рисков агрегируется и отражается в реестре рисков (табл. 4).

Влияние отдельных рисков может привести в необходимости внесения изменений и корректировок в процесс реализации проекта. Под изменениями проекта подразумевается модификация существенных его параметров (сроков, стоимости, объема и качества материалов, работ, продукции, услуг и др.),

которые напрямую влияют на изменение существенных условий договора (соглашения), в рамках которого осуществляется проект.

Таким образом, система управления рисками в государственном секторе представляет собой один из внутренних инструментов обеспечения качества реализации национальных проектов и программ, направленный на предупреждение и предотвращение возмож-

ных нарушений, а также минимизацию возможных последствий влияния негативных явлений на качество реализации и достижение целевых показателей национальных проектов и программ.

*Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета.*

*Библиографический список*

1. Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 годах. Одобрена Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 г. №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».
2. Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2013–2015 годах. 28 июня 2012 г.
3. Указ Президента РФ от 21.07.2020 №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
4. Андрей Сооляттэ. Обзор международных и национальных стандартов по УП. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.cfin.ru/itm/project/standart\\_review.shtml](https://www.cfin.ru/itm/project/standart_review.shtml) (дата обращения 22.08.2022).
5. ГОСТ Р ИСО 9000–2015 Национальный стандарт российской федерации системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. Утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 28 сентября 2015 г. №1390-ст.
6. Методические указания по разработке национальных проектов (программ). Утверждены президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 14.10.2019 №12).
7. Письмо Аппарата Правительства РФ от 19.12.2019 №П6-72852 «О направлении разъяснений по заполнению форм паспортов национальных проектов (программ) и федеральных проектов».
8. Адамова М.Е. Формирование системы управления рисками для повышения качества реализации национальных проектов: дис. ... канд. экон. наук. Санкт-Петербург, 2021. 174 с.
9. ГОСТ Р 51901.7–2017/ISO/TR 31004:2013 Национальный стандарт российской федерации менеджмент риска. руководство по внедрению ИСО 31000. Утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 12.09.2017 г. №1060-ст.
10. ГОСТ Р ИСО 31000–2010 «Менеджмент риска. Принципы и руководство». Утвержден Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 21.12.2010 г. N 883-ст (отменен).