

Бойкова Анна Викторовна

Тверской государственный технический университет

Воронов Александр Евгеньевич

Тверской государственный технический университет

Особенности управления непрерывностью деятельности организаций государственного сектора

Аннотация. Статья посвящена исследованию особенностей управления непрерывностью деятельности организаций государственного сектора в условиях современных вызовов и кризисов. Авторы анализируют ключевые принципы управления непрерывностью бизнеса (УНБ), основанные на международных стандартах ISO 22301 и ISO 22313, а также выявляют специфику их применения в государственных учреждениях. В работе рассматриваются основные этапы внедрения УНБ, включая оценку рисков, разработку стратегий восстановления и тестирование планов. Особое внимание уделено различиям между государственным и частным секторами, таким как приоритет общественного блага, жесткие бюджетные ограничения и обязательный характер предоставляемых услуг.

Авторы выделяют факторы, затрудняющие внедрение УНБ в государственном секторе, включая недостаточную осведомленность персонала, ограниченное финансирование и сложность интеграции в существующие процессы. В статье также подчеркивается важность адаптивности и организационной устойчивости для преодоления непредвиденных кризисов. Предлагаются рекомендации по улучшению координации между государственными и частными организациями, а также по развитию культуры управления рисками.

Ключевые слова: управление непрерывностью бизнеса, государственный сектор, ISO 22301, организационная устойчивость, кризисное управление, адаптивные стратегии

Boykova Anna Viktorovna

Tver State Technical University

Voronov Alexander Evgenievich

Tver State Technical University

Features of business continuity management in public sector organizations

Abstract. The article examines the features of business continuity management (BCM) in public sector organizations amid modern challenges and crises. The authors analyze the key principles of BCM based on ISO 22301 and ISO 22313 standards and identify the specifics of their application in government institutions. The study outlines the main stages of BCM implementation, including risk assessment, recovery strategy development, and plan testing. Special attention is paid to the differences between the public and private sectors, such as the priority of public welfare, strict budget constraints, and the mandatory nature of services provided. The authors highlight factors complicating BCM adoption in the public sector, including insufficient staff awareness, limited funding, and difficulties in integration with existing processes. The article also emphasizes the importance of adaptability and organizational resilience in addressing unforeseen crises. Recommendations are provided to improve coordination between public and private organizations and to foster a risk management culture.

Keywords: business continuity management, public sector, ISO 22301, organizational resilience, crisis management, adaptive strategies.

В условиях всё более непредсказуемого, сложного и глобального организационного контекста растёт потребность в развитии способности предвидеть потрясения и сбои, реагировать на них и восстанавливаться после них. Организации сталкиваются с целым рядом потенциальных угроз, включая, помимо прочего, стихийные бедствия, финансовые кризисы, террористические атаки, нарушения безопасности, сбои в цепочках поставок и пандемии [7, 9].

В условиях этого многогранного ландшафта возможных угроз был разработан и внедрён ряд стратегий, методов и инструментов, направленных на укрепление способности организации справляться с потрясениями, среди которых всё больше внимания привлекает управление непрерывностью бизнеса (УНБ).

Непрерывность бизнеса, по мнению А. Седергрена и Х.Хасселя, означает «способность организации продолжать поставку продуктов и услуг в приемлемые сроки с заранее определенной производительностью в случае сбоя», а непрерывность бизнеса обычно описывается как целостный процесс, который охватывает выявление и управление рисками, которые могут нарушить основные процессы и связанные с ними услуги, смягчение их воздействия и обеспечение возможности восстановления без существенного нарушения работы организации [1].

В соответствии с ISO 22301:2019 – это международный стандарт, устанавливающий требования к системам управления непрерывностью бизнеса (СУНБ) – «непрерывность бизнеса означает «способность организации продолжать поставку продуктов и услуг в приемлемые сроки с заранее определенной производительностью в случае сбоя» [2].

По мнению Ф. Гибб и С. Бьюкенен непрерывность бизнеса обычно описывается как целостный процесс, который охватывает выявление и управление рисками, которые могут нарушить основные процессы и связанные с ними услуги, смягчение их воздействия и обеспечение возможности восстановления без существенного нарушения работы организации [4].

Управление непрерывностью в первую очередь развивалось как специализированный метод управления рисками, адаптированный к потребностям частных компаний.

Однако, организации государственного и частного секторов принципиально различаются по своей структуре, целям и условиям деятельности, и эти различия существенно влияют на их мотивацию и подходы к внедрению УНБ.

В основу деятельности бюджетных организаций положен принцип служения общественному благу. В отличие от них, организации частного сектора ориентированы на получение прибыли, а их главная цель – создание ценности для заинтересованных сторон и обеспечение финансовой устойчивости в долгосрочной перспективе. Следовательно, их подход к управлению неопределенностью, как правило, больше ориентирован на обеспечение операционной эффективности, минимизацию финансовых потерь и клиентоориентированность.

Различия в финансировании и доступности ресурсов также играют ключевую роль в формировании возможностей управления неопределенностью. Бюджетные организации, как правило, действуют в условиях жестких бюджетных ограничений и сталкиваются со сложностями при осуществлении закупок и смены политических приоритетов. Эти ограничения могут привести к недостаточному инвестированию в планирование непрерывности деятельности или ограниченным возможностям обучения персонала. В отличие от этого, организации частного сектора часто обладают большей гибкостью в распределении ресурсов.

Необходимость планирования управления непрерывностью, как правило, более востребовано частным сектором, чем государственным.

Стандарты ISO 22301 (2019) [2] и ISO 22313 (2020) [3], определяют следующие этапы, лежащие в основе деятельности организации в области управления неопределенностью:

1) разработка операционного плана и контроль его исполнения, предусматривает назначение лица, ответственного за внедрением управления непрерывностью;

2) мониторинг угроз экономической безопасности и оценка возможных рисков позволит организации расставить приоритеты в последовательности восстановления критически важных видов деятельности;

3) разработка и выбор стратегий и решений по обеспечению непрерывности деятельности бюджетных организаций, позволят ей снизить риски, минимизировать сбои в критически важных процессах и адекватно реагировать на возможные угрозы. Это гарантирует возобновление предоставления государственных услуг на высоком уровне в установленные сроки;

4) внедрение планов и процедур обеспечения непрерывности деятельности бюджетных организаций, позволит ей управлять рисками и гарантирует способность выполнять свои функции на высоком качественном уровне;

5) внедрение и тестирование плана управления непрерывностью деятельности бюджетных организаций, позволит организации проверить эффективность принятых решений, планов и процедур, а также повысить осведомленность внутри сотрудников организации;

6) оценка результатов реализации положений плана по обеспечению непрерывности бизнеса и возможностей по его корректировке при необходимости.

Сторонники управления неопределённостью отмечают положительный эффект от его внедрения. Например, оно позволяет организации предоставлять пользователям услуги и выполнять работы, несмотря на возникающие сбои; улучшает взаимодействие с заинтересованными сторонами благодаря четко определенной структуре управления бизнес-рисками [6].

Ряд исследователей подчеркивают, что непрерывность бизнеса представляет собой стратегическую инициативу, направленную на подготовку организации к любым непредвиденным обстоятельствам в будущем.

В тоже время существует ряд отличий в управлении непрерывностью в частных и бюджетных организациях. Поэтому необходимо выделить факторы, затрудняющие внедрение УНБ в организациях государственного сектора.

Во-первых, субъекты государственного сектора характеризуются стремлением работать на благо общества, в отличие от частного [10, 11].

Во-вторых, у каждого органа власти может быть множество различных и не связанных между собой задач: от защиты детей, находящихся в группе риска, до преследования нелегальных торговцев, от управления домами престарелых до расчистки дорог от снега. К этому следует добавить, что многие виды деятельности являются жизненно важны и обязательными в соответствии с законодательством и нет возможности прекратить их выполнение или сократить их финансирование.

В-третьих, внедрение управления непрерывностью в государственном секторе может быть затруднено недостаточной осведомлённостью, как руководства, так и персонала. Также внедрение данного подхода сдерживает недостаточное финансирование и отсутствие экономического эффекта.

Таким образом, внедрение принципов непрерывного управления бизнесом в бюджетных организациях представляет собой сложную задачу ввиду того, что многие из них имеют решающее значение для обеспечения общественной безопасности. Например, снабжение питьевой водой, горячим питанием и размещение людей, оставшихся без дома в результате стихийного бедствия. Поэтому, важно, чтобы они обладали способностью противостоять сбоям и кризисам. Отсутствие планов по обеспечению непрерывности функционирования бюджетных организаций влечет за собой хаос и имеет негативные последствия для общества.

Хорошо разработанная, комплексная система управления, доведенная до сведения всех сотрудников организации, является неотъемлемым условием обеспечения социально-экономической безопасности государства.

Одним из неотъемлемых условий успешного внедрения управления непрерывностью в государственном секторе является поддержка со стороны органов управления.

Другой важный фактор – выделение достаточных ресурсов для разработки, внедрения и реализации мероприятий, предусмотренных планом по управлению непрерывностью. Кроме того, сотрудники должны обладать достаточными правами для их воплощения в жизнь.

Также, важным элементом обеспечения непрерывности бизнеса является планирование преемственности, которое подразумевает выявление и назначение лиц, способных заменить в случае необходимости сотрудников на ключевых руководящих должностях.

Таким образом, результативность управления непрерывностью в государственном секторе зависит от поддержки со стороны руководства, достаточных ресурсов, осведомлённости персонала, а также их регулярного обучения и тестирования. Успешное внедрение также требует его интеграции в организационную структуру и процессы планирования бюджетной организации.

Несмотря на это, наличие ряда ограничений затрудняет внедрение управления непрерывностью на организациях государственного сектора.

Как государственные, так и частные организации обладают ресурсами, которые в чрезвычайных ситуациях, могут использоваться совместно. Формализация этих соглашений позволит укрепить государственно-частное партнерство и повысить вероятность преодоления чрезвычайной ситуации.

Например, это может быть меморандум о взаимопомощи с поставщиками транспортных услуг и местными гостиницами и учреждениями здравоохранения, что позволит непрерывность их функционирования, позволяя персоналу больницы оставаться в гостиницах в случае возникновения чрезвычайной ситуации.

Однако, сложность и неопределенность, характерные для кризисных событий, что означает, что заранее разработанные планы управления непрерывностью деятельности редко выполняются в точности.

В заключение отметим, что среди задач управления непрерывностью в государственном секторе также следует отметить необходимость улучшения координации и обмена информацией между государственными органами, частными предприятиями и общественными некоммерческими организациями.

Ещё одна задача – обеспечение гибкости и адаптивности процесса управления непрерывностью для повышения способности организаций государственного сектора реагировать на сложные и непредвиденные ситуации.

Важным направлением в изучении управления непрерывностью является выявление особенности деятельности государственных организаций от частных.

Безусловно, они сталкиваются с одинаковыми проблемами. Например, достаточное количество персонала, времени и финансовых ресурсов, поддержка руководства и т.д..

Между тем, существует и ряд принципиальных отличий. Так, в государственном секторе, последствия не предоставления критически важных услуг обычно проявляются во внешней среде, а не внутри самой организации.

При этом, критически важно оценить максимально допустимый период перерыва в предоставлении коммунальных услуг. Например, способность граждан обходиться без центрального отопления или уборки снега в случае существенно отличается. Это резко контрастирует с частным сектором, где невозможность оказать услугу или выполнить работы, в первую очередь, влечет последствия для самого предприятия, такие как потеря выручки, доли рынка и нанесение ущерба деловой репутации.

Более того, сокращение финансирования деятельности бюджетных организаций, или прекращение предоставления определенных услуг невозможно, поскольку предоставление услуг государственным сектором, как правило, является юридически обязательным и во многих случаях жизненно важным для граждан.

Кроме того, банкротство, как часто используемый критерий в управлении непрерывностью деятельности частного сектора, неактуально для организаций государственного сектора.

Также возможна ситуация, когда сама организация государственного сектора пострадала от чрезвычайной ситуации и должна восстанавливать свою собственную деятельность, одновременно оказывая помощь гражданам, пострадавшему бизнесу и другим заинтересованным сторонам.

Например, пандемия COVID-19 представляет собой яркий случай, демонстрирующий этот тип проблем, когда организации государственного сектора одновременно пострадали от кризиса и вынуждены были оказывать меры социальной поддержки населению и бизнесу.

Еще одно различие между внедрением управления непрерывностью в организациях государственного и частного секторов связано с политической волей и уровнем внимания, уделяемого этой теме в государственном секторе.

Поэтому управление непрерывностью деятельности бюджетных организаций направлено на обеспечение социально-экономической безопасности крупной территории, сообщества или общественной группы, в то время, как управление непрерывностью частного бизнеса в основном направлено на внутренние проблемы.

Следует также отметить, что принципы управления непрерывностью деятельности, изложенные в нормативных актах (например, ISO 22301 (2019)) и литературе упрощены и не учитывают сложности, характерные для реальных кризисов и угроз.

Например, оценка рисков в процессе управления непрерывностью, предполагает, что каждый из ресурсов оценивается по отдельности, без связи с другими ресурсами. В то время как в действительности дестабилизирующие события обычно затрагивает несколько ресурсов одновременно, что предполагает необходимость использования более целостного подхода к проведению оценки риска.

Другим важным аспектом, который следует учитывать, является взаимосвязь между управлением непрерывностью и организационной устойчивостью.

Хотя управление непрерывностью играет важную роль в повышении способности организации быстро восстанавливаться после кризиса, определяя необходимые для этого ресурсы и решения, важно отметить, что ключевой задачей является разработка планов обеспечения непрерывности бизнеса.

Управление непрерывностью в отличие от традиционного управления рисками, не является подходом, ориентированным на конкретные сценарии, опора на планы обеспечения непрерывности, предназначенные для использования в случае операционных сбоев, создает риск неверной оценки способности справляться с ситуациями, которые выходят за рамки этих планов.

Другими словами, хотя планы обеспечения непрерывности бизнеса часто являются существенным элементом для организаций, позволяющим восстановить свою деятельность в условиях предсказуемых потрясений или кризисов, они не в полной мере включают в себя аспекты, связанные с термином «организационная устойчивость».

В то время как непрерывность бизнеса в первую очередь фокусируется на восстановлении или нахождении нового равновесия после потрясений, организационная устойчивость также включает в себя способность адаптироваться к изменяющимся условиям и управлять непредвиденными событиями, связанными с высоким уровнем сложности и неопределенности.

В этом случае плана обеспечения непрерывности бизнеса, как правило, недостаточно; организация также должна обладать способностью адаптироваться к

изменениям, с которыми ранее она не сталкивалась. Таким образом, точка зрения о равнозначности понятия управление непрерывностью и организационная устойчивость является ошибочной.

В литературе выделяется ряд факторов, которые, улучшают способность организаций государственного сектора адаптироваться к изменениям внешней среды. Например, определение наиболее важных видов деятельности является ключевым этапом в этом процессе. Необходимость поддержания этих приоритетных направлений консолидируется усилиями организации в устранении последствий чрезвычайной ситуации [12, 13, 14,].

Управление непрерывностью также способно повысить ценность человеческого капитала, поскольку сотрудники становятся более осведомленными об имеющихся ресурсах и о том, как их использовать в кризисной ситуации.

Среди других факторов, повышающих способность организаций государственного сектора адаптироваться к изменениям внешней среды, следует отметить высокий уровень доверия между различными уровнями управления, капитализацию опыта, полученного в ходе преодоления предыдущих кризисов и развитие культуры, в которой персонал организации поощряется за проявленную инициативу.

Кроме того, утверждается, что полицентрическая организационная структура, характеризующаяся множественными центрами принятия решений, которые работают с определенной степенью автономии, сохраняя при этом способность взаимодействовать и координировать действия на различных уровнях, повышает адаптивность организации.

Управление непрерывностью бизнеса и связанные с ним подходы, такие как планированию непрерывности операций, всё чаще используются организациями государственного сектора в качестве средства обеспечения непрерывности осуществления своих обязанностей в случае сбоев и кризисов.

Таким образом, нами был рассмотрен вопрос управления непрерывностью деятельности бюджетных организаций, выявлены проблемы и факторы, способствующие эффективному внедрению данного подхода.

Основываясь на данных периодической печати и обобщив мнения теоретиков и практиков в данной области, мы выявили как сходства, так и различия в управлении непрерывностью частного бизнеса и бюджетных организаций.

Перспективными, на наш взгляд, являются исследования, направленные на разработку теоретических основ управления непрерывностью деятельности бюджетной организации; изучение роли организаций государственного сектора во внедрении УНБ в условиях развития частно-государственного партнерства.

В частности, необходимо выявить взаимосвязь между управлением непрерывностью и адаптивными стратегиями. Это позволит повысить способность организаций государственного сектора справляться с непредвиденными событиями, адаптироваться к изменениям внешней среды, принимать обоснованные решения в условиях неопределённости.

Список источников

1. Hassel, Henrik & Cedergren, Alexander. (2024). A framework for business continuity management in a multiactor context. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 32. 10.1111/1468-5973.12573.
2. ISO. 2019. ISO 22301:2019 – Security and Resilience – Business Continuity Management Systems – Requirements
3. ISO 22313. 2020. Security and Resilience — Business Continuity Management Systems — Guidance on the Use of ISO 22301.
4. Gibb, F., and S. Buchanan. 2006. “A Framework for Business Continuity Management.” *International Journal of Information Management* 26: 128–141.

5. Coppola, D. P. 2011. Introduction to International Disaster Management. 2nd ed. Butterworth-Heinemann.
6. Awang Ali, Q. S., M. H. Hanafiah, and S. H. Mogindol. 2023. "Systematic Literature Review of Business Continuity Management (BCM) Practices: Integrating Organisational Resilience and Performance in Small and Medium Enterprises (SMEs) BCM Framework." International Journal of Disaster Risk Reduction 99: 104135.
7. Alam, E., K. Al Abdouli, A. H. Khamis, H. U. Bhuiyan, and K. A. Rahman. 2021. "Public Trust in COVID-19 Prevention and Responses Between January and May 2020 in Bangladesh." Risk Management and Healthcare Policy 14: 4425–4437.
8. Bawole, J. N., and Z. Langnel. 2023. "Administrative Reforms in the Ghanaian Public Services for Government Business Continuity During the COVID-19 Crisis." Public Organization Review 23, no. 1: 181–196.
9. Yun, E., J.-W. Han, J. O. Kim, et al. 2024. "Analyzing Korean Public Health Centers' Infectious Disease Disaster Response Experiences With a Focus on Business Continuity." Risk Management and Healthcare Policy 17: 789–801.
10. Tómasson, B. 2023. "Using Business Continuity Methodology for Improving National Disaster Risk Management." Journal of Contingencies and Crisis Management 31: 134–148.
11. Hassel, H., and A. Cedergren. 2021. "Integrating Risk Assessment and Business Impact Assessment in the Public Crisis Management Sector." International Journal of Disaster Risk Reduction 56: 102136.
12. Hassel, H., and A. Cedergren. 2023. "Enabling and Impeding Factors for Organizational Adaptive Capacity – A Review of the Literature." In Proceedings of the 32nd European Safety and Reliability Conference, edited by M. C. Leva, E. Patelli, L. Podofillini and S. Wilson, Research Publishing.
13. Hatton, T., and C. Brown. 2021. "Building Adaptive Business Continuity Plans: Practical Tips on How to Inject Adaptiveness Into Continuity Planning Processes." Journal of Business Continuity & Emergency Planning 15, no. 1: 44–52.
14. Woods, D. D. 2024. "Resolving the Command–Adapt Paradox: Guided Adaptability to Cope With Complexity." In Compliance and Initiative in the Production of Safety: A Systems Perspective on Managing Tensions & Building Complementarity, edited by J.-C. Le Coze and B. Journé, 73–87. Springer Briefs in Safety Management.

Сведения об авторе

Бойкова Анна Викторовна, доцент, Тверской государственный технический университет, Тверь, Россия.

Воронов Александр Евгеньевич, магистрант, Тверской государственный технический университет, Тверь, Россия

Information about the author

Boykova Anna Viktorovna, Associate Professor, Tver State Technical University, Tver, Russia.
Voronov Alexander Evgenievich, Master's student, Tver State Technical University, Tver, Russia