

ПРОЯВИ УПРАВЛІНСЬКИХ РИЗИКІВ У СФЕРІ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

MANAGEMENT RISKS IN PUBLIC GOVERNANCE IN UKRAINE

У статті узагальнено питанням щодо прояву ризиків в управлінській діяльності, які пов'язані з проведенням низки державних реформ. Виявлено, що оскільки ризик є невід'ємною складовою частиною сучасних процесів, виникає об'єктивна потреба врахування його впливу як на рівні країни, так і на рівні окремих галузей. Досліджено, що сьогодні в Україні найбільш розвиненими у сфері оцінювання ризиків є: екологічна сфера, сфера ядерної безпеки, економічна сфера та митна служба. Описано, що національні ризики являють собою складну систему, що складається з низки тісно переплетених між собою та взаємопов'язаних ризиків, що мають внутрішню структуру, до якої належать чотири основні блоки-складові: економічні ризики, фінансово-кредитні ризики, інституціональні ризики, ризики надбудови. Показано, що кожний означений ризик за певних обставин може «вибухнути» і стати актуальним для України.

Крім того, висвітлено невирішені завдання в державному управлінні, якими є розроблення дієвих підходів до управління ризиками, що дозволить обчислювати всі ризики, вибрати найбільш оправданий варіант ризику, ризикувати на більш тривалій період і забезпечити керування на основі поставлених цілей й ухвалення стратегічних рішень із достатнім рівнем якості. Доведено, що головне – вчасно, компетентно, прагматично, скоординовано управляти ризиками, не допускаючи нагромадження їх критичної маси, оскільки невчасне чи непрофесійне вжиття заходів щодо недопущення або подолання несприятливих подій, які викликають настання ризик-ситуації на суспільному рівні, обходиться країні набагато дорожче, ніж наявність вад у системі управління ризиками на нижчих ієрархічних рівнях. Будь-яка організаційно-управлінська система функціонує і розвивається в умовах внутрішніх і зовнішніх суперечностей. Аналіз цих суперечностей є найважливішою передумовою вибору і ухвалення ефективних управлінських рішень, заснованих на керованих суперечностях. Слід наголосити, що універсального способу управління немає. Існують різні методи, прийоми, способи управління, кожний із яких має як переваги, так і недоліки. Найбільш об'єктивним є їх системне, комплексне використання. Крім того, сучасний менеджмент відкритий для проникнення в нього нових прийомів, процедур, інструментів, ідей відповідно до поставлених цілей і завдань.

Ключові слова: публічне управління, управління ризиками, державні установи, суб'єкти

і об'єкти управління, екологічна сфера, сфера ядерної безпеки, економічна сфера, митна служба.

The article theoretically generalizes the question of the manifestation of risks in management activities related to the implementation of a number of state reforms. It is revealed that since risk is an integral part of modern processes, therefore, there is an objective need to take into account its impact at both the country and industry levels. It is researched that today in Ukraine the most advanced in the field of risk assessment are: environmental, nuclear security, economic and customs. It is described that national risks are a complex system consisting of a number of closely interconnected and interrelated risks, which in turn have an internal structure, which is divided into four main components: economic risks, financial and credit risks, institutional risks, risks of the superstructure, and each of those risks may, in certain circumstances, "explode" and become relevant to Ukraine.

Outstanding issues in public administration are highlighted, which is the development of effective approaches to risk management, which will allow to calculate all the risks, to choose the most justified option of risk, to risk for a longer period and to provide management based on set goals and strategic decisions with sufficient quality. It is proved that it is important to manage risks in a timely, competent, pragmatic, coordinated way, preventing the accumulation of their critical mass, because untimely or unprofessional taking of measures to prevent or overcome adverse events that cause a risk situation at the public level is costly than the presence of defects in the risk management system at lower hierarchical levels. Any organizational-management system functions and develops in the context of internal and external contradictions. The analysis of these contradictions is the most important prerequisite for choosing and making effective management decisions based on managed contradictions. It should be emphasized that there is no universal way of management. There are different methods, techniques, management methods, each of which has both advantages and disadvantages. The most justified is their systematic, integrated use. In addition, modern management is open to the penetration of new techniques, procedures, tools, ideas in accordance with the set goals and objectives.

Key words: public administration, risk management, state institutions, entities and objects of management, environmental sphere, nuclear security sphere, economic sphere, customs service.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-10>

Ключевський В.І.

к. наук із держ. упр.,

керівник апарату

Херсонська обласна державна

адміністрація,

доцент кафедри державного управління

і місцевого самоврядування

Херсонський національний технічний

університет

Постановка проблеми у загальному вигляді. Публічне управління має системний і інституціональний характер, де системоутворювальним чинником постають цінності, цілі та потреби колективу, громади та суспільства, відношення між суб'єктами публічної сфери мають характер взаємодії та взаємосприяння й регулюються суспільно

визнаними інститутами та інституціями [1]. Імовірно, що сам процес управління може включати ідентифікацію чинників ризику, оцінку ризику, управління ризиками, а тому потрібно розкрити ці показники як процес їх нормування. Ризик визнається невід'ємною негативною властивістю будь-якої діяльності людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню окремих аспектів управління ризиками в державному управлінні є предметом наукових пошуків таких вітчизняних та закордонних дослідників: О. Половцева [2], С. Попова [3], В. Вітлінського [4], В. Гранатурова [5], В. Лук'янової [6], О. Білявської [7], О. Долгого [8], Т. Пахомової [9], Т. Бартона, У. Шенкира, П. Уокера [10], А. Кудрявцева [11], А. Фомічова [12] та ін.

На відміну від загальнотеоретичних питань управління ризиками, що достатньо детально висвітлено в економічній літературі, розгляду практичних проблем управлінню ризиками взагалі надається, вочевидь, недостатньо уваги.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Актуальність питання щодо прояву ризику в управлінській діяльності пов'язана із проведенням низки державних реформ, яка спричиняє розширення зон ризикових ситуацій. Оскільки ризик є невід'ємною складовою частиною сучасних процесів, виникає об'єктивна потреба врахування його впливу як на рівні країни, так і на рівні окремих галузей. Невирішеним завданням у державному управлінні залишається розроблення дієвих підходів до управління ризиками, що дозволить обчислювати всі ризики, вибирати найбільш оправданий варіант ризику, ризикувати на більш тривалий період і забезпечити управління на основі поставлених цілей й ухвалення стратегічних рішень із достатнім рівнем якості.

Мета статті. Метою статті є аналіз прояву управлінських ризиків та розроблення теоретичних і практичних рекомендацій щодо їх мінімізації у сфері публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Різке зростання частки імовірісно-статистичних уявлень у наукових знаннях, об'єктивна потреба пошуку пізнавальних засобів, що дозволяють ураховувати чинники невизначеності, конфліктності під час вибору оптимальних альтернатив створили реальні перспективи для соціально-філософського аналізу феномену ризику.

Як відомо, національні ризики являють собою складну систему, що складається з низки тісно переплетених між собою та взаємопов'язаних ризиків, які, у свою чергу, мають внутрішню структуру.

У сучасній науковій літературі подаються різні визначення та класифікації ризиків. Причому їх сенс у будь-якому разі зберігається, а змінюється лише сфера, у якій виявляються певні ризики. Однак якщо нагромадження ризиків до критичних масштабів на рівні

корпорації зачіпає інтереси її власників, партнерів та персоналу, на рівні державних установ – інтереси низки суб'єктів господарювання й управління, то на рівні країни – інтереси національної держави, що загрожує їй банкрутством, зниженням міжнародного авторитету, втратою державної незалежності [13].

Очевидно, що відсутність моделі діагностування та управління ризиками на національному рівні або невчасне чи непрофесійне вжиття заходів щодо недопущення або подолання несприятливих подій, які викликають настання ризик-ситуації на суспільному рівні, обходиться країні набагато дорожче, ніж наявність вад у системі управління ризиками на нижчих ієрархічних рівнях. Тому дуже важливо, щоб національні агенти, безпосередньо відповідальні за відвернення ризиків державного існування (а це, передусім, уряд, національний банк, парламент та президент країни), були готові до адекватного сприйняття ризиків, спільних дій щодо їх передбачення, ідентифікації, подолання, розподілу можливих успіхів чи відповідальності за поразку в цій справі.

Управління ризиками будь-якої країни є одним із вирішальних чинників забезпечення сталої динаміки її соціально-економічного розвитку.

У системі національних ризиків України можна виокремити чотири основні блоки:

- 1) економічні ризики;
- 2) фінансово-кредитні ризики;
- 3) інституціональні ризики;
- 4) ризики надбудови.

Кожний зазначений ризик за певних обставин може «вибухнути» і стати актуальним для України.

Ключова роль у системі національних ризиків належить двом першим блокам – економічному і фінансовому, оскільки вони відрізняються від інших ризиків складністю передбачення, більшою ймовірністю, одночасністю та частотою виникнення, взаємопереплетенням і труднощами подолання. Слід відзначити, що донедавна світова наука аналізувала економічні та фінансові ризики окремо, відносячи їх до різних класів [2].

Водночас фінансово-економічні ризики в сучасних умовах практично неможливо розглядати у відриві від інституціональних ризиків та ризиків надбудови, що мають визначальний вплив на фінансово-економічний блок національних ризиків. Саме на цій підставі у класифікаціях та методологіях фінансових ризиків, що застосовуються західними рейтинговими чи консалтинговими структурами, ці ризики є лише частково фінансовими.

Учені, досліджуючи ризики, на перший план у визначенні їх суті ставлять різні сторони цього явища – саму подію, її можливість, відхилення від цілей; власне діяльність. Таке різноманіття підходів, що зумовлене складністю категорії ризику, суттєво ускладнює розроблення практичних аспектів управління ризиками.

Із погляду більшості науковців основним під час розроблення вітчизняного стандарту з управління ризиками має бути Стандарт ISO 31000, положення якого мають бути доповненими матеріалом інших двох документів, а також зауваженнями та пропозиціями науковців та практиків [14; 15; 16; 17].

ISO 31000:2009 включає принципи і загальні керівні принципи з управління ризиками. Може бути використаний будь-яким державним, приватним або співтовариством підприємства, асоціації, групи або окремою особою. Тому ISO 31000:2009 не є специфічною для будь-якої галузі промисловості або сектора. Він може застосовуватися впродовж усього життя організації, а також існує широкий спектр заходів, включаючи стратегії і рішення, операції, процеси, функції, проекти, продукти, послуги й активи. ISO 31000:2009 може бути застосована до будь-якого типу ризику, незалежно від його природи, чи то з позитивними, чи то з негативними наслідками.

Хоча ISO 31000:2009 надає загальні керівні принципи, він не призначений для того, щоб сприяти досягненню однаковості управління ризиками у всій організації. У питанні розроблення і здійснення планів управління ризиками слід буде взяти до уваги різні потреби конкретної організації, її конкретні завдання, контекст, структуру, діяльність, процеси, функції, проекти, продукти, послуги або активи й конкретну практику, що використовується.

Сьогодні в Україні найбільш розвиненими у сфері оцінювання ризиків є:

- екологічна сфера;
- сфера ядерної безпеки;
- економічна сфера;
- митна служба.

Наприклад, в екологічній сфері в Україні на законодавчому рівні існує тільки концепція екологічної безпеки [18] як складової частини національної безпеки держави на період до 2020 року та Методичні рекомендації «Оцінка ризику для населення від забруднення атмосферного повітря» [19], які затверджено Міністерством охорони здоров'я України.

Однак наразі під час розроблення декларацій безпеки підприємств, матеріалів екологічної експертизи та нормативної документації в Україні екологічні ризики не визначаються відповідно до сучасної методології аналізу

ризиків, хоча практично в усіх країнах світу ця методологія використовується як домінуючий механізм розроблення та обґрунтування оптимальних форм управління безпекою.

Відповідно до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» [20] слід проводити всебічне дослідження ступеня небезпеки та оцінку ризику промислових об'єктів, що в процесі діяльності впливають на персонал, навколишнє природне середовище та населення.

З уведенням Методики оцінки ризиків у дію для підвищення ефективності управління природоохоронною діяльністю на національному рівні одночасно передбачається використання програмного забезпечення щодо оцінки ризиків під час забруднення навколишнього природного середовища. Застосування автоматизованих методів розрахунку ризику дозволить досягти якісно нового рівня визначення ступеня екологічної безпеки на локальному, регіональному та національному рівнях. Програмне забезпечення буде давати можливість проводити розрахунки фактичних ризиків за умов несприятливих впливів на об'єкти живої природи та автоматизувати роботу в цьому напрямку.

У той же час питання оцінки професійних ризиків на атомній електростанції тісно пов'язані з питаннями оцінки екологічних впливів. Організаційні, фізичні, хімічні, біологічні чинники впливають і на професійну, і на екологічну безпеку.

Аварія на Чорнобильській атомній електростанції 26 квітня 1986 р. була небезпечною як для персоналу, так і для навколишнього середовища на великих територіях. На атомній електростанції, як і на будь-якому іншому українському підприємстві, відповідно до Закону України «Про охорону праці» [21] впроваджено системауправління охороною праці.

Наслідки нещасних випадків, пов'язаних із роботою, та професійних захворювань спонукали розробників політик усього світу вживати заходів для заохочення поліпшення стану безпеки та охорони здоров'я працівників і запобігання настанню таких випадків і захворювань. Як результат, міжнародна спільнота долучилася до зусиль на міжнародному, регіональному, національному і місцевому рівнях задля заохочення безпеки та гігієни праці й запобігання в такий спосіб настанню нещасних випадків, пов'язаних із роботою [22].

У європейській нормативно-правовій базі з БГП особливе місце належить Директиві 89/391/ЄЕС Ради Європейських співтовариств «Про запровадження заходів, що сприяють поліпшенню безпеки і гігієни праці пра-

цівників на роботі» від 12 червня 1989 р. [23] про впровадження заходів для заохочення вдосконалень у сфері безпеки і охорони здоров'я працівників під час роботи.

У вітчизняних нормативно-правових актах з охорони праці, пожежної безпеки, ядерної та радіаційної безпеки, електробезпеки, санітарної гігієни, екологічної безпеки та ін., що діють нині, немає прямих указівок щодо обов'язкового проведення оцінки професійних ризиків. Є лише вимога Закону України «Про охорону праці» [21] про ознайомлення працівників із шкідливими і небезпечними умовами праці, а в Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» [24] йдеться лише про радіаційні ризики.

Згідно з наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю» [25] і наказом Державної митної служби України «Про затвердження Положення про Департамент митного аудиту, аналізу та управління ризиками» [26] регулюються питання, пов'язані з організацією застосування методів управління ризиками в митній службі України.

Основи та принципи митного контролю, що передбачають використання системи управління ризиками, закріплено в Міжнародній конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур, до якої Україна приєдналася згідно із Законом України «Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур» [27]. Вони встановлюють, що:

1) митний контроль обмежується мінімумом, необхідним для забезпечення дотримання митного законодавства;

2) під час застосування митного контролю використовується система управління ризиками;

3) митна служба застосовує метод аналізу ризиків для визначення осіб, товарів і транспортних засобів, що підлягають перевірці, та ступеня такої перевірки;

4) для підтримки системи управління ризиками митна служба ухвалює стратегію, що базується на системі засобів оцінки ймовірності недотримання митного законодавства;

5) митна служба, наскільки це максимально можливо, використовує інформаційні технології та засоби електронних комунікацій для вдосконалення митного контролю.

Система управління ризиками ґрунтується на таких базових принципах:

1) цільова спрямованість, що полягає в підпорядкуванні всіх завдань митної служби України та способів їх вирішення для забезпечення дотримання вимог митного законодавства;

2) цілісність, що полягає в розробленні та використанні структурних підрозділів Держмитслужби, спеціалізованих митних установ й організацій, регіональних митниць, митниць функціональних підсистем управління ризиками як елементів єдиної системи;

3) інформаційна єдність, що полягає в сумісності інформаційних джерел і єдиних підходів до процедур їх оброблення та аналізу, а також взаємопов'язаності інформації на всіх рівнях митного адміністрування;

4) законність, що полягає у відповідності здійснюваних заходів запобігання ризикам та їх мінімізації законодавству України;

5) єдність управління ризиками, що полягає у визначенні єдиних підходів до ухвалення управлінських рішень щодо здійснюваних заходів запобігання ризикам та їх мінімізації.

Ґрунтуючись на означених принципах, система управління ризиками повинна забезпечити організацію ефективного митного контролю, здійснюваного на основі вибіркової. Це дозволить митним органам України:

1) зосередити увагу на найбільш важливих і пріоритетних напрямках роботи й забезпечити більш ефективне використання наявних ресурсів;

2) підвищити можливості з виявлення порушень митного законодавства і запобігання їм;

3) створити сприятливі умови особам, які здійснюють зовнішньоекономічну діяльність із дотриманням вимог митного законодавства;

4) спростити та скоротити час здійснення митних процедур під час переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України;

5) створити єдине інформаційне забезпечення функціональних підсистем системи управління ризиками.

Висновки. Ризики на національному рівні можуть виникати в будь-якій країні на будь-якому етапі її розвитку, і не обов'язково в період кризи. Ризики піддаються ідентифікації та трансформації, існують вироблені практикою методи та процедури їх подолання. Тож головне – вчасно, компетентно, прагматично, скоординовано управляти ризиками, не допускаючи нагромадження їх критичної маси. Будь-яка організаційно-управлінська система функціонує і розвивається в умовах внутрішніх і зовнішніх суперечностей. Аналіз цих суперечностей є найважливішою передумовою вибору й ухвалення ефективних управ-

лінських рішень, заснованих на керованих суперечностях. Слід наголосити, що універсального способу управління немає. Існують різні методи, прийоми, способи управління, кожний із яких має як переваги, так і недоліки. Найбільш обґрунтоване їх системне, комплексне використання. Крім того, сучасний менеджмент відкритий для проникнення в нього нових прийомів, процедур, інструментів, ідей відповідно до поставлених цілей і завдань.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Політичні інститути та процеси в умовах трансформації українського суспільства : навч. посіб. / за заг. ред. А.М. Пойченка, В.А. Ребкала. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. 414 с.
2. Половцев О.В., Коробко Г.Г. Ризики в державному управлінні: методичні підходи до керування. URL : http://el-zbirn-du.at.ua/Pol_s.pdf.
3. Попов С. Стратегічний підхід до нововведень в публічному управлінні: класифікація невизначеностей та ризиків рішень. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ardyo_2015_2_12.
4. Вітлінський В.В., Великоіваненко Г.І. Ризикологія в економіці та підприємстві: монографія. Київ : КНЕУ, 2004. 480 с.
5. Гранатуров В.М., Литовченко І.В., Харічков С.К. Аналіз підприємницьких ризиків: проблеми визначення, класифікації та кількісні оцінки: монографія. Одеса : Ін-т пробл. Ринку та екон.-екол. досліджень НАН України, 2003. 164 с.
6. Лук'янова В.В., Головач Т.В. Економічний ризик. Київ : Академвидав, 2007. 464 с.
7. Білявська О.Б. Концептуальні принципи управління ризиками в державному управлінні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2010. № 6. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_6_5.
8. Долгий О.А. Механізми державного управління податковою службою України в умовах ризиків : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 – механізми державного управління ; Держ. податкова адміністрація України ; Нац. ун-т держ. податкової служби України. Ірпінь, 2006. 441 арк.
9. Пахомова Т.І., Якубовський О.П., Драгомирецька Н.М. Управління ризиками та кризами суспільного розвитку : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. 188 с.
10. Бартон Т., Шенкир У., Уокер П. Риск-менеджмент. Практика ведущих компаній. Москва : Вільямс, 2015. 364 с.
11. Кудрявцев А.А. Интегрированный риск-менеджмент. Москва : Экономика, 2010. 656 с.
12. Фомичев А.Н. Риск-менеджмент : учебник. Москва : Дашков и К, 2008. 374 с.
13. Draft Code of Governance. Principles for South Africa-2009 King Committee on Governance. The Business Leaders / Institute of Directors in Southern Africa. 2009. February 25. URL : <http://www.ru.ac.za/media/rhodesuniversity/content/erm/documents/xx.%20King%203%20-%20King%20Report.pdf>.
14. Кнайт К. ISO 31000 и кризис исландского вулкана. URL : http://csm.kiev.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=266:iso-31000-&catid=41:2009-10-16-12-08-07&Itemid=73&lang=ru.
15. Международный Стандарт ISO 31000 РискМенеджмент – Принципы и руководства. Первое издание. URL : http://www.pqmonline.com/assets/files/standards/iso_31000-2009%28r%29.pdf.
16. Руководство ISO 73:2009 «Менеджмент риска. Термины и определения. URL : http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/2011/ISO_GUIDE_73_Russian.pdf.
17. Найт В. Новый стандарт ISO 31000:2009 для эффективного управления рисками. Стандартизація, Сертифікація, Якість. Харків : Харків. регіон. наук.-виробнич. Центр стандартизації, метрології та сертифікації, 2009. С. 6–9.
18. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року: розпорядження КМУ від 17 жовтня 2007 р. № 880-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/880-2007-%D1%80>.
19. Про затвердження методичних рекомендацій «Оцінка ризику для здоров'я населення від забруднення атмосферного повітря» : Наказ МОЗ України від 13.04.2007 № 184. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0184282-07>.
20. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України 18 січня 2001 року № 2245-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-14>.
21. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12>.
22. Узгодження українського законодавства з європейською нормативно-правовою базою з безпеки і гігієни праці: ключові питання. URL : <http://oppb.com.ua/articles/uzgodzhennya-ukrayinskogo-zakonodavstva-z-yevropeyskoju-normativno-pravovoyu-bazoyu-z-0>.
23. Директива № 89/391/ЄЕС Ради щодо запровадження заходів заохочення поліпшення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі: Люксембург від 12 червня 1989 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_b23.
24. Про використання ядерної енергії та радіаційної безпеки : Закон України від 8 лютого 1995 року № 39/95-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95-%D0%B2%D1%80>.
25. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю : Наказ МФУ від 31.07.2015 № 684. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z1021-15>.
26. Про затвердження Положення про Департамент митного аудиту, аналізу та управління ризиками : Наказ ДМС України від 10.10.2012 № 528. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0528342-12>.
27. Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур : Закон України від 05.10.2006 № 227-V. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-16>.