

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, застосування маркетингових механізмів у державному управлінні сприяє його переорієнтації на потреби суспільства та громадян. Своєю чергою, державний маркетинг має стати невід'ємною частиною системи державного управління країни в умовах ринку, а його основним завданням – максимальне задоволення потреб населення за рахунок власних виробників, для яких держава повинна створити найсприятливіші умови розвитку. Для цього необхідно розробити механізм підтримки національного виробника на внутрішньому й зовнішньому ринках як важливого складника механізму державного маркетингу, при цьому державний маркетинг має стати важливим фактором, що впливає на зміцнення макроекономічних показників країни. Розглянуто класифікацію маркетингових механізмів, виділено складові механізму маркетингу в державному управлінні, ключовою з яких є створення довгострокових цільових програм. Однією з функцій державного маркетингу є законодавче регулювання маркетингової діяльності з метою недопущення негативного впливу на споживачів створення умов для рівноправної конкуренції на ринку.

Список використаних джерел:

1. Другов А. А. Государственный маркетинг как важный фактор совершенствования механизма управления социально-экономическими процессами в обществе / А. А. Другов // Маркетинг в России и за рубежом. – 2005. – № 4. – С. 101–107.
2. Котлер Ф. Маркетинг для государственных и общественных организаций / Ф. Котлер, Н. Ли ; пер. с англ. под ред. С. Г. Божук. – СПб. : Питер, 2008. – 384 с.
3. Романенко К. М. Державний маркетинг як механізм максимізації соціальної ефективності державного управління [Електронний ресурс] / К. М. Романенко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 10. – С. 85–88. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2010_10_25
4. Сиченко В. В. Напрями соціального маркетингу в державному регулюванні / В. В. Сиченко // Розвиток форм та методів сучасного менеджменту в умовах глобалізації : матеріали 2-ої Міжнар. наук.-практ. конференції 25–27 березня 2014 р. – Дніпропетровськ : ДДАЕУ, 2014. – С. 57.



УДК 35.071

Т. С. Тоцька, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління та митної справи
Університету митної справи та фінансів

ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВНУТРІШНЬОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ

Розглянуто ключові принципи формування та елементи внутрішнього середовища системи управління ризиками в державних органах. Визначено проблеми внутрішнього середовища, що притаманні системі державного управління.

Ключові слова: ризик; управління ризиками; внутрішнє середовище; державний орган.

© Т. С. Тоцька, 2015

The key principles of forming and elements of internal environment of risks-management system are considered in public administration in the article. Certain problems of internal environment of public administration are defined in it.

Key words: risk; risk-management; internal environment; public administration.

Постановка проблеми. Процеси політичних і соціально-економічних перетворень в Україні обумовили кардинальні зміни в підходах до методів державного управління в усіх сферах життя суспільства. Використовуючи кращий зарубіжний досвід, у розробці та реалізації державної політики України все більший наголос робиться на необхідності підвищення ефективності державного управління. Управління ризиками дозволяє подолати статичну структуру державних структур в умовах зростання складності завдань, що ставляться перед ними. Нині в центральних органах виконавчої влади впроваджено лише окремі елементи механізму управління ризиками, а ефективний процес управління ризиком не може бути сукупністю фрагментарних дій, оскільки він має бути сформованим у комплекс дій, який є частиною загального управління організацією. Тому важливе сучасне наукове обґрунтування процесу управління ризиками як основи діяльності органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню такого явища, як ризик, присвятили свої праці В. Віплінський, А. Альгін, О. Ястремський, Е. Уткін, М. Хохлов. Окремі аспекти управління ризиками в державному управлінні є предметом наукових пошуків таких вітчизняних дослідників: І. Бережнюка, В. Горбуліна, О. Гребельника, А. Качинського, В. Кравченка, А. Рачинського, В. Науменка, П. Пашка, Г. Ситника, В. Сороко, А. Старостіної, С. Терещенка, В. Шарого та ін.

Мета статті – визначення ключової ролі внутрішнього середовища державного органу як необхідного елемента для ефективної системи управління ризиками.

Виклад основного матеріалу. Загальна схема управління ризиками однакова для будь-яких організацій, фірм, соціальних систем, окремих людей. Вона базується на традиційному підході до розв'язання будь-якої проблеми. Так, згідно з Концептуальними основами управління ризиками COSO існує прямий взаємозв'язок між цілями або тим, чого державна установа прагне досягти, і компонентами системи управління ризиками, що є діями, необхідними для їх досягнення. Даний зв'язок зображено на матриці, де по горизонталі визначені всі компоненти ефективної системи управління ризиками (рис. 1) [1].

Як видно з матриці, внутрішнє середовище є основою всіх інших компонентів процесу управління ризиками, визначаючи характер і структуру цього процесу. Внутрішнє середовище впливає на визначення стратегії та постановку цілей, організацію діяльності, а також на те, як проводиться виявлення, оцінка й управління ризиками. Воно впливає на організацію і функціонування засобів контролю, систем інформації та комунікації, а також моніторингу.

Таким чином, для ефективного функціонування системи управління ризиками необхідно забезпечення формування всіх його складових, у тому числі сприятливого внутрішнього середовища. Серед його компонентів можна виділити такі: філософія управління ризиками, ризик-апетит, вище керівництво, чесність та етичні цінності, компетентність, організаційна структура, делегування повноважень і відповідальності, внутрішній контроль тощо [1; 2].



Рис. 1. Тривимірна матриця управління ризиками – куб COSO [1]

Розглянемо ці компоненти внутрішнього середовища системи управління ризиками з оцінкою ефективності їх функціонування в державних органах.

Філософія управління ризиками організації є комплексом єдиних для організації переконань і постанов, котрі характеризують те, як організація оцінює ризик у всіх видах своєї діяльності, починаючи від розробки і реалізації стратегії до повсякденних операцій. Філософія управління ризиками відображає цінності організації, впливаючи на її культуру і стиль діяльності, а також торкається використання компонентів процесу управління ризиками, включаючи способи виявлення ризиків, види ризиків та методи управління ризиками. Як правило, носіями такої філософії є керівники організації різних рівнів.

Коли філософія управління ризиками добре розроблена, зрозуміла й прийнята персоналом, організація здатна ефективно виявляти ризики й управляти ними. Інакше може відбуватися нерівномірне використання методів управління ризиками в підрозділах, департаментах і відділах організації, яке саме по собі неприйнятне.

Наприклад, система управління ризиками в органах доходів і зборів забезпечена цілою низкою нормативно-правових актів пропагандистського та методологічного характеру, починаючи від Митного кодексу України, Концепції створення, впровадження і розвитку системи аналізу та керування ризиками до системи розроблення конкретних технологій здійснення митного оформлення з використанням такої системи (скажімо, порядок здійснення аналізу й оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками, виявлення та оцінки ризиків під час контролю за правильністю визначення митної вартості товарів тощо).

Проте навіть за наявності чітко сформульованої філософії в даному випадку існують соціальні, професійні, компетентності та інші відмінності між підрозділами й окремими працівниками, що веде до різного застосування методів управління ризиками.

Наступний елемент внутрішнього середовища – це ризик-апетит, тобто міра ризику, яку організація в цілому вважає для себе допустимою у процесі отримання бажаного результату. Іншими словами, це визначення схильності організації до ризику. Ризик-апетит відображає філософію управління ризиками.

У розробці стратегії організації потрібно забезпечити тісний зв'язок ефекту від втілення стратегії в життя зі схильністю організації до ризику. Організації можуть оцінювати ризик-апетит в якісному вираженні як високий, середній чи низький або використовувати кількісні показники, що відображають і корегують цілі щодо ефективності діяльності організації з урахуванням ризиків.

На жаль, у державних органах взагалі не прийнято визначати ступінь ризик-апетиту, що призводить до нерозуміння ризикових меж, наявних у ході професійної діяльності державного органу. Рішення щодо реагування на ризики має прийматися разом із визначенням рівня прийнятих ризиків.

Для прийняття управлінських рішень та керування необхідне створення відповідної організаційної структури й управлінського апарату, в тому числі організаційної структури, керівних органів, визначення функцій і повноважень тощо.

Організаційна структура створює основу для планування, виконання, контролю і моніторингу діяльності організації. Правильна організаційна структура передбачає визначення ключових сфер, повноважень і відповідальності, а також установа рівнів підпорядкування. Деякі організації використовують централізовану структуру, інші – децентралізовану. Деякі мають пряме підпорядкування, інші використовують матричну структуру. Організація формує свою структуру відповідно до своїх потреб. Але у формуванні внутрішніх зв'язків більше уваги треба приділяти саме делегуванню повноважень і відповідальності – це процес, у результаті якого встановлюються межі повноважень. До цієї сфери належать установа субординації та регламентованих процедур затвердження рішень, а також розробка політики, що визначає відповідні методи ведення діяльності, знання і досвід, необхідні ключовому персоналу, а також ресурси, що виділяються для виконання ним своїх обов'язків [3].

Ключовим елементом внутрішнього середовища вважається наявність колегіального керівного органу, який суттєво впливає на всі інші його елементи. Велике значення мають досвід і статус його членів, ступінь його участі в діяльності організації й нагляді функції та доцільність дій. До інших чинників належать здатність керівного органу ставити перед керівництвом складні завдання, що стосуються стратегії, планів і результатів діяльності, й використовувати їх, а також взаємодія керівного органу з внутрішніми і зовнішніми аудиторами.

Колегіальний керівний орган, що продуктивно діє, має володіти в необхідному обсязі управлінськими, технічними й іншими знаннями, а також цільовою настановою, для виконання своїх наглядових функцій. Це вкрай важливо для створення ефективного середовища управління ризиками. Оскільки керівний орган має критично оцінювати і перевіряти діяльність керівництва, представляти альтернативні погляди й реагувати на порушення, в нього повинні входити незалежні члени. Для ефективності внутрішнього середовища необхідно, щоб більшість членів колегіального органу була незалежною.

У державних органах, з одного боку, наявна чітко сформована структура з виділенням окремого структурного підрозділу з управління, розробки ризиків, наприклад центральний підрозділ з питань координації застосування системи управління ризиками Державної фіскальної служби. З іншого боку, всі рішення приймаються в остаточному підсумку одноосібно керівником організації. Тому даного принципу в державних орга-

Механізми державного управління

нах не дотримуються, оскільки наявні колегіальні органи досить відірвані від реальної діяльності органів доходів і зборів, а на місцях є чітко сформована ієрархічна структура управління: від начальника – до підлеглого.

Стратегія і цілі організації, способи реалізації стратегії і досягнення цілей визначаються на основі переваг, думок і стилю керівництва. Такі вподобання й думки залежать від рівня чесності керівництва і від його прихильності до етичних цінностей, що, у свою чергу, відображається в прийнятих стандартах поведінки. Через те, що будь-яка організація приділяє велику увагу збереженню своєї репутації, стандарти поведінки її керівництва і працівників повинні виходити за рамки простого дотримання закону. Керівники організацій, які вирізняються високою якістю управління, все більше схильються до думки, що етична поведінка виправдовує себе з погляду корисності для організації.

Чесність керівництва – основа етичної поведінки в усіх аспектах діяльності організації. Ефективність управління ризиками тісно пов'язана з чесністю й етичними цінностями людей, які діють в організації, управляють нею і контролюють її. Чесність і етичні цінності є найважливішими елементами внутрішнього середовища організації, що впливають на будову, управління і контроль інших компонентів процесу управління ризиками.

Визначення етичних цінностей часто є складним завданням через необхідність урахувати інтереси різних сторін. Цінності керівництва мають урахувати інтереси організації, її співробітників, органів, з якими співпрацює, громадськості тощо. Врівноваження цих інтересів може бути ускладнено через часті наявні суперечності.

Співробітники можуть діяти нечесно, незаконно або неетично, тому що в організації існують для цього сильні стимули або спокуси. Надмірний тиск щодо результатів діяльності, особливо в короткостроковий період може спричинити несприятливе внутрішнє середовище в організації.

Етичні цінності мають не лише повідомлятися, але також супроводжуватись явними вказівками на те, що є правильним, а що – ні. Формальні кодекси корпоративної поведінки важливі для створення ефективної етичної програми і є її підставою. Кодекси охоплюють безліч питань корпоративної поведінки, таких як чесність і етика, конфлікт інтересів, незаконні або некоректні дії чи бездіяльність [4].

На декларативному рівні, наприклад, діяльність державного службовця забезпечена формалізованими правилами поведінки, такими як Загальні правила поведінки державного службовця, Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами.

Наявність документованого кодексу поведінки та відповідного комунікаційного каналу сама по собі не забезпечує дотримання кодексу. Важливим чинником, що гарантує дотримання норм поведінки, є санкції, стосовно працівників, що порушують кодекс, механізми, які заохочують працівників повідомляти про ймовірні порушення, а також дисциплінарні заходи, що вживаються до працівників, котрі не повідомляють про відомі їм порушення.

Співробітники зазвичай демонструють ті ж етичні настанови, включаючи ставлення до ризику і методів контролю, що й вище керівництво. Інформація про те, що керівник організації “вчинив правильно” з етичного погляду в ситуації, яка потребувала прийняття складного ділового рішення, сильно стимулює всю організацію.

Ще однією причиною використання сумнівних методів ведення діяльності є брак знань. Компетентність відображає знання і навички, необхідні для виконання доручених завдань. Керівництво встановлює рівень компетентності для окремих посад, визначаючи необхідні знання і навички для відповідного рівня. Необхідні знання і навички, у свою чергу, обумовлюються рівнем інтелекту, пройденими тренінгами й досвідом співробітників. Чинники, що враховуються у визначенні рівня знань і навичок, залежать від конкретної посади й міри прийняття самостійних рішень у своїй діяльності. В більшості випадків може бути досягнуто компроміс між ступенем контролю за діями співробітника і необхідним рівнем його компетентності.

Цьому питанню в державних органах приділяється достатня увага, наприклад розвинута система професійної підготовки, хоча й вона потребує вдосконалення. Поряд із професійними навчальними закладами швидкими темпами розвивається також науковий аспект державної служби: досить поширеною стала наукова спеціальність “Державне управління”.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Розглянувши обов’язкові складові внутрішнього середовища, що забезпечують ефективне функціонування системи управління ризиками в діяльності державних органів, ми дійшли таких висновків:

- деякі принципи формування внутрішнього середовища, а саме визначення рівня ризик-апетиту і наявність колегіального керівного органу, взагалі не забезпечені;
- частина принципів формування внутрішнього середовища забезпечені недостатньо: делегування повноважень і відповідальності, чесність та етичні цінності.

Таким чином, для ефективного й безперебійного функціонування системи управління ризиками в державних органах необхідно створити цілісне підґрунтя для її функціонування, тобто сформуванню належне внутрішнє середовище.

Важливість внутрішнього середовища організації та її потенційного впливу (як позитивного, так і негативного) на інші компоненти процесу управління ризиками організації важко переоцінити. Вплив неефективного внутрішнього середовища може бути значним і спричинити фінансові збитки та формування негативного іміджу організації.

Список використаних джерел:

1. Enterprise Risk Management – Integrated Framework Executive Summary. Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO), 2004.
2. BS ISO 31000:2009 Risk management. Principles and guidelines [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ddata.over-blog.com/xxxyyy/0/32/13/25/Risques/ISO_DIS_31000_-E--1-.pdf
3. Чечуліна О. Управління ризиками як компонента системи внутрішнього контролю державних установ [Електронний ресурс] / О. Чечуліна // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2011. – Вип. 130. – С. 40 – 42. – Режим доступу : <http://www.bulletin-econom.univ.kiev.ua/articles/2011/130/12.pdf>
4. Білявська О. Б. Концептуальні принципи управління ризиками в державному управлінні [Електронний ресурс] / О. Б. Білявська // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 6. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/UJRN/Duur_2010_6_5