

ПОСОХОВ

Ігор Михайлович



д.е.н., професор кафедри організації виробництва та управління персоналом, Національний технічний університет "Харківський політехнічний інститут"

УДК 338.24

ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ РИЗИКУ В КРАЇНАХ ЄС

STUDY PUBLIC POLICY RISK MANAGEMENT IN THE EU COUNTRIES

Стаття присвячена дослідженню державної політики регулювання ризику в країнах ЄС. В статті виокремлено питання (етапи) регулювання ризиків, здібності ефективного державного управління та бар'єри, які заважають ефективній оцінці ризику при прийнятті рішень.

Статья посвящена исследованию государственной политики регулирования риска в странах ЕС. В статье выделены вопросы (этапы) регулирования рисков, способности эффективного государственного управления и барьеры, препятствующие эффективной оценке риска при принятии решений.

The article investigates the state policy of risk management in the EU. The article highlights the issues (stages) risk management capacity of good governance and the barriers to effective risk assessment in decision-making.

Ключові слова: ризик, державна політика, регулювання ризику, ризики країн ЄС

Ключевые слова: риск, государственная политика, регулирование рисков, риски стран ЕС

Keywords: risk, public policy, risk management, EU risks

ВСТУП

Процес дерегуляції економіки – один з найважливіших аспектів переходу до ринково орієнтованої економіки. Завдяки дерегуляції знижується негативний вплив надмірного втручання держави і одночасно посилюються ринкові механізми. При цьому зростає роль ринкових механізмів регулювання економіки і посилюється невизначеність ведення бізнесу і відповідно ризику функціонування компаній, що обумовлює важливість функцій держави з формування безпечних умов для розвитку бізнесу. За даними Комісії ЄС, спеціально створеної для вивчення цієї проблеми, процес дерегуляції в ЄС на даний момент характеризують такі фактори регулювання ризиків бізнесу: використання «нового глобального підходу», що забезпечує відповідність технічним стандартам (регламентам); вибір країнами ЄС стандартизованої процедури оцінки відповідності з розрахунком можливих ризиків і можливих методів захисту; положення ЄС про розвиток технічних стандартів для різних торгових партнерів, щоб забезпечити необхідні умови вільної торгівлі; гармонізація процедур оцінки відповідності, що пропонуються різними директивами ЄС; впровадження системи професійної сертифікації та акредитації; формування системи технічного регулювання; відбір «прикладів кращої практики» серед країн ЄС з оцінки різних ризиків і застосування загальних методів у сферах професійної цивільної відповідальності, оцінки ризику та захисту споживачів. Отже, для підвищення ефективності державної політики регулювання ризику в Україні в умовах інтеграції з ЄС, потрібно

виконати дослідження державної політики регулювання ризику в країнах ЄС.

Існуючі наукові підходи з управління ризиками, державного управління та державної служби в країнах ЄС в контексті європейської інтеграції України висвітлено у публікаціях таких науковців: О.І. Дегтярьової, В.В. Лук'янової, А.К. Покровського, І.М. Посохова, О.М. Руденко, Л.Н. Тепмана, Я. Филополуса та інших. Проте, питання державної політики регулювання ризику в країнах ЄС потребують подальших наукових досліджень.

МЕТА РОБОТИ на підставі дослідження державної політики регулювання ризику в країнах ЄС виокремити питання (етапи) регулювання ризиків, здібності ефективного державного управління та бар'єри, які заважають ефективній оцінці ризику при прийнятті рішень.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною основою роботи є сучасні наукові праці, монографії, матеріали періодичних видань, ресурси Internet. При проведенні наукового дослідження використано методи порівняння та узагальнення, структурно-логічного аналізу.

РЕЗУЛЬТАТИ

Розглянемо роль держави у формуванні, з одного боку, ефективної системи ринкових регуляторів, а з іншого – безпечних умов розвитку бізнесу. Згідно теоремі про співвідношення невизначеності та ризику, можна сказати, що найбільш успішний шлях подолання невизначеності розвитку – її зниження за рахунок управління ризиками в діяльності національної господарської системи. Компанії

повинні орієнтувати стратегічний вектор свого розвитку, співвідносячи його з тенденціями розвитку зовнішнього середовища. При цьому існує звернення бізнесу до держави як регулятора хоча б деякий час не змінювати умов функціонування, навіть, можливо, не дуже комфортні, підтримувати певну стабільність цих умов. Але більш продуктивною політикою держави є формування умов (у відносно стислі терміни) для більш ефективного і менш ризикованого розвитку компаній, особливо під час переходу на інноваційний тип розвитку [1, 2, 3, 6]. На цьому шляху визначаються основні орієнтири державної «ризикової політики» і намічаються найважливіші сфери участі держави. Формування ризикової політики є важливим стратегічним завданням побудови системи регулювання ризиків на макrorівні. Коли при формуванні політики та прийнятті рішень питання ризику явним чином не розглядаються, можуть виникнути серйозні проблеми, негативний вплив яких відчуває на собі населення, а можливості прийняти ризик і отримати високу віддачу будуть втрачені через невпевненість у здатності держави впоратися з можливими загрозами. Проте в даний час в багатьох галузях відсутня формальна і обов'язкова вимога аналізу ризиків. Деякі пріоритетні напрямки державної політики реалізуються без урахування ризиків, що часто призводить до надмірних витрат. Автор вважає, що включення в керуючі технології методів ризик-менеджменту складе помітний резерв зростання якості управління державних структур. Такий підхід допомагає значно знизити рівень невдач і відмов, тому в процес формування державної політики рекомендується включати відносно широкий аналіз ризику, щоб адекватно розглянути всі аспекти політичних пропозицій, перш ніж вони стануть основою для дій.

В управлінні ризиками і невизначеністю держава, як зазначено в «Рекомендаціях Комісії ЄС щодо створення в країні системи оцінки та регулювання ризиків» [7], виконує три функції:

– регулюючу, яка полягає у створенні правової основи для регулювання ситуацій, в яких діяльність організацій чи окремих осіб може породжувати ризик для оточуючих. Промислова і комерційна, фінансова та інвестиційна, науково-дослідницька діяльність неминує пов'язана з ризиками. Але користь і ризики нерівномірно розподіляються серед населення. На практиці функція держави часто полягає в тому, щоб врівноважувати ризик і винагороду між різними елементами і сферами інтересів усередині суспільства – власниками, споживачами, платниками податків, бізнесом і адміністративними органами;

– наглядову, яка зводиться до захисту людей, бізнесу та навколишнього середовища від зовнішніх ризиків, наприклад природних стихійних лих, ризиків для здоров'я та безпеки людей, зовнішніх ризиків для державної безпеки або економічної стабільності;

– функцію керуючого власними справами і ризиками, включаючи організацію державних служб і виконання регулюючих і наглядових функцій.

В цілому держави ЄС, на думку експертів, розглядають ризик переважно в контексті

управлінської і наглядової функції держави. Для України важливі всі три функції у сфері регулювання ризиків. Є ряд моментів, спільних для всіх функцій, в тому числі, що вся діяльність держави буде транспарентна і відкрита для громадського контролю [4, 5].

Розглянемо ці питання докладніше на прикладі досвіду європейських країн, що, на наш погляд, є корисним і для вітчизняної практики.

Регулююча функція. Органи державної влади країн ЄС, зазвичай, не втручаються в ситуації, коли приватні особи добровільно йдуть на ризик і піддають небезпеці тільки себе. За таких обставин роль держави – переконатися, що дана особа знає про відповідальність і про можливі наслідки ризику. Законопроекти, ухвалення яких може вплинути на бізнес, благодійні чи громадські організації, проходять оцінку регулюючого впливу, що включає в себе оцінку ризику у зв'язку, як з розглянутою проблемою, так і з прийняттям законопроекту.

Крім того, державі, на думку Комісії ЄС, необхідно прагнути створити такий порядок, при якому ті, хто піддає ризику інших, повинні нести витрати щодо подолання наслідків такого ризику. Оскільки багато фізичні ризики неможливо віднести на рахунок джерела ризику, це досягається за допомогою непрямих заходів, таких, як штрафи та інші санкції.

Наглядова функція. Деякі загрози, наприклад ризик захворювання, поведінки або глобального економічного спаду, не можна приписати якійсь конкретній особі або організації і визначити тих, хто безпосередньо відповідає за ризики діяльності за наявності перелічених факторів небезпек і загроз. У таких випадках держава покладає відповідальність на тих, хто найбільшою мірою має можливість контролювати цей ризик. Для цього необхідно приймати глибоко обдумані рішення, що забезпечують баланс між ризиками і користю, а також необхідністю захисту навколишнього середовища. У багатьох випадках самі люди або організації повинні контролювати, наскільки вони наражаються на небезпеку, наприклад, вибираючи той чи інший спосіб життя або приймаючи рішення про вкладення коштів. При цьому у випадках, коли наслідки ризику занадто важкі для людини або організації, органи влади – центральної або місцевої – можуть втрутитися, щоб надати захист від ризику або диверсифікувати ризик за допомогою формування диверсифікованого на групу учасників ризик-пулу. Рішення про таке втручання, зазвичай, приймаються індивідуально для кожного випадку, і в різних країнах прийняті різні підходи. Втручання держави приймає різні форми, наприклад шляхом організації захисту, медичних заходів або державної служби нагляду і контролю і допомоги в надзвичайних ситуаціях.

Державне втручання може приймати дві основні форми – дії щодо зниження ймовірності прояви факторів ризику або дії з подолання наслідків. Ні в тому, ні в іншому випадку держава не може повністю виключити ймовірність ризику для громадян. Коли існує ризик, що яка-небудь діяльність може завдати

серйозної шкоди іншим особам, а особи, що беруть участь у такій діяльності будуть не в змозі покрити збитки, держава може зажадати від них сформувати ризик-пули. Прикладом є страхування цивільної відповідальності водіїв автотранспортних засобів. Іноді для зниження ризику настання кризи потрібна наявність резервних запасів або потужностей, оскільки ринок недооцінює потенціал хоча і малоймовірних подій, але потужних за силою впливу.

У тих випадках, коли ринок з внутрішніх ресурсів не може забезпечити достатнього або загального захисту, наприклад, не може захистити людей від ризиків, пов'язаних з безробіттям, а наслідки цього для суспільства неприйнятні, держава пропонує свою допомогу в якості останнього засобу. Крім того, держава може втрутитися у випадках, коли функціонування ринків сповільнюється в результаті зовнішньої кризи чи іншого шокового впливу.

Проте програми державної підтримки знижують темп розвитку конкурентоспроможної комерційної пропозиції товарів і послуг, тому держава вдається до таких заходів лише після ретельного аналізу можливих наслідків, з одного боку, падіння ринку, а з іншого – свого втручання. Критерієм для прийняття рішення має бути не тільки загроза падіння ринку, а й причина для втручання, обґрунтована з погляду державної політики на базі критеріїв і допустимих рівнів небезпек.

Згідно з рекомендаціями Комісії ЄС, державі слід проводити експертизу основних нормативних актів через три роки після набрання ними чинності, а в деяких випадках, коли це доречно, обмежувати термін їх дії.

В цілому глобальні тенденції щодо регулювання ризику, наприклад, шляхом зниження невизначеності сьогодення, і особливо майбутнього розвитку, надзвичайно складні. Одним з наслідків глобалізації стало збільшення числа ризиків, що не підлядні контролю окремих людей або організацій, екологічних ризиків, ризиків розповсюдження захворювань, глобальних економічних ризиків, тероризму і нестабільності глобальних систем.

Обізнаність населення про загрози, безпеки та ризики призвела до того, що від держави все наполегливіше вимагають виступати в ролі регулятора ризиків. Держава має постійно відслідковувати очікування суспільства і ефективність різних моделей державних послуг у своїй країні і за кордоном, щоб знайти оптимальне співвідношення державної і приватної відповідальності за управління ризиками. У той же час держава має поширювати чітку і зрозумілу інформацію про характер загроз і небезпек і про відповідальність тих, хто бере участь в тій чи іншій діяльності, що пов'язана з ризиком.

Управлінська функція. При організації власної діяльності, включаючи регулюючу і наглядову функції та надання послуг, держава зобов'язана, згідно з рекомендаціями Комітету ЄС щодо створення системи оцінки ризиків, виявляти ризики та керувати ними. До типових ризиків відносяться, наприклад, невиконання держпрограми різного рівня, затримки виплат, не передбачені бюджетом видатки –

невиконання бюджету, а також стратегічний ризик, пов'язаний з одночасним виконанням занадто великого числа ризикованих проектів, та ін. В рамках чітко визначених капітальних проектів, де можна з точністю описати очікувані результати, а терміни виконання проекту не надто великі, ризики передати легше, ніж в ситуації надання послуг на довгостроковій основі. Передавати фінансові ризики третій стороні порівняно нескладно. Набагато важче вирішити питання з ризиком для державної репутації, оскільки суспільство справедливо вважає, що держава повинна нести відповідальність за послуги, що надаються від імені держави.

Розуміння проблеми управління ризиками в ЄС – ще один аспект проблеми участі держави в мінімізації ризиків до прийнятної рівня та важливості проблеми регулювання ризику. Уряди країн ЄС завжди були стурбовані захистом громадян від ризиків. Однак в останні роки управління ризиками займає центральне місце у всій діяльності держави.

Всі ці чинники змусили переглянути питання про те, як той чи інший уряд веде свої справи і управляє ризиками у всіх формах. Ці питання мають ключове значення для будь-якого відповідального уряду, оскільки у всіх країнах держава є відповідно до конституції головним гарантом безпеки своїх громадян і покликане управляти тими ризиками, з якими окрема людина, сім'я чи співтовариство не можуть впоратися самостійно.

Одночасно держава завжди змушена управляти власними ризиками і небезпеками – непередбаченими подіями, зривами в реалізації програм і проектів. Змінився лише характер ризиків по ряду причин.

По-перше, у наш час відбувається все більш стрімкий розвиток науки і технологій, що вже призвело до побоювань щодо «факторів техногенних ризиків». Тут уряд і регулюючі органи повинні шукати розумний баланс користі і загроз, небезпек і ризику.

По-друге, в результаті наростання взаємозв'язку в масштабах світу за рахунок інтеграції глобальної економіки, єдиних комунікативних систем, загального навколишнього середовища і глобальних проблем у людства з'явилися величезні можливості, але одночасно з цим громадяни багатьох країн стали більш уразливі для впливу подій, що відбуваються на великих відстанях: падіння котирувань на фондовій біржі, економічні кризи в іншій частині світу, злом IT-мереж, хвороби, які переносяться авіапасажирями, наслідки військових конфліктів.

Через взаємозалежність глобальної інфраструктури, ризикові події та катастрофи відбиваються на всіх жителях планети. Сучасні системні ризики зараз займають пріоритетне місце в порядку денному багатьох країн. Під впливом цих факторів уряди прагнуть удосконалювати свої методи управління ризиками.

Автор вважає, що у кожній сфері діяльності держави для ефективного управління ризиками слід приділити увагу п'яти питанням (етапам) регулювання ризиків.

1. Що може трапитися (виявлення потенційного ризику). У кожній сфері потрібно регулярне вивчення

реальної ситуації, включаючи строгу наукову оцінку відомих тенденцій, можливостей, небезпек, ймовірності їх виникнення та очікуваного впливу. У більшості випадків таке дослідження потрібно доручати тим, хто не має особистої зацікавленості в тій чи іншій сфері діяльності, щоб забезпечити об'єктивність. Скрізь, де це можливо, слід користуватися не тільки офіційними, але і неофіційними каналами інформації.

2. Що важливо (проведення оцінки і ранжування). Встановивши, що може трапитися, уряд повинен сформувати оціночні судження про бажаність або небажаність різних результатів, враховуючи, наприклад, важливість забезпечення надійної роботи служби, переваги, які принесе та чи інша інновація, або місце діяльності в рамках суспільного договору між державою та її громадянами.

3. Що зробити (розробка методів регулювання і дії). Уряд повинен скласти план, як уникнути, пом'якшити, передбачити або іншим чином проконтролювати потенційний ризик, враховуючи в цьому плані і фактор невизначеності. У деяких випадках потрібно мати запасний план на випадок непередбаченого розвитку подій, а в інших слід виділити ресурси і можливості для вирішення можливих непередбачених проблем.

4. Що сталося (моніторинг та аналіз ефективності). Зробивши які-небудь дії на початковому етапі, держава повинна проаналізувати, чи був досягнутий очікуваний ефект, визначити, чи слід прийняти поправки в існуючу оцінку ризику і чи потрібно робити подальші дії з управління ризиками. Все це повинно супроводжуватися ефективним обміном інформацією як з тими, хто може постраждати у зв'язку з цим ризиком, так і з тими, хто може допомогти впоратися з цим ризиком.

5. Як поліпшити (коригуюче регулювання системи ризик-менеджменту). У разі необхідності виробляються додаткові заходи з регулювання ризиків і доведення їх до допустимого рівня.

Ефективне державне управління, крім іншого, на думку автора, спирається на такі здібності: розуміти тенденції, можливості та виклики; використовувати це розуміння як основу для прийняття рішень і виділяти ресурси на підтримку їх виконання; реагувати без зволікання на зміни обстановки і на кризи; виявляти стратегічні варіанти майбутнього розвитку подій і готуватися до них.

Автором виокремлено бар'єри, які заважають ефективній оцінці ризику при прийнятті рішень:

– відсутність планування: часто рішення доводиться приймати в умовах обмеженого часу, а оцінка ризику буде неповною і неточною при

відсутності готової інформації та неможливості передбачити проблеми, що можуть виникнути;

– обмеженість ресурсів: планування потрібно проводити на основі достовірної інформації;

– нестача високоякісної актуальної інформації;

– нестача у відомств кваліфікованих кадрів, досвіду та інструментарію;

– трудність точної оцінки ризиків і можливостей та досягнення розумного балансу між ними;

– політичний дискомфорт (у деяких випадках у зв'язку з необхідністю відкритого визнання ризику).

ВИСНОВКИ

1. Досліджено складові та функції державної політики регулювання ризику та причини змін характеру ризиків в країнах ЄС.

2. Виокремлено питання (етапи) регулювання ризиків: виявлення потенційного ризику, розробка методів регулювання і дії, моніторинг та аналіз ефективності, коригуюче регулювання системи ризик-менеджменту.

3. Виокремлено здібності ефективного державного управління та бар'єри, які заважають ефективній оцінці ризику при прийнятті рішень.

Список використаних джерел

1. Дегтярева О.И. Управление рисками в международном бизнесе: учебник / О.И. Дегтярева. – 2-е изд. – М.: Флинта; НОУ ВПО «МПСи», 2010. – С. 15-17.

2. Лук'янова В.В. Диагностика ризику діяльності підприємства: монографія / В.В. Лук'янова. – Хмельницький: ПП В.В. Ковальський. – 2007. – 312 с.

3. Покровский А.К. Риск-менеджмент на предприятиях промышленности и транспорта: учебное пособие / А.К. Покровский. – М.: Кнорус, 2011. – 160 с.

4. Посохов И.М. Управление рисками в корпорации / И.М. Посохов // European Applied Sciences, July, 2013, 7 – pp. 147-149.

5. Посохов И.М. Теоретичні та практичні аспекти управління ризиками корпорацій: монографія / И.М. Посохов. – Х.: ПВП «Слово», 2014. – 499 с.

6. Руденко О.М. Державне управління та державна служба в країнах ЄС в контексті європейської інтеграції України: навч.-метод. матеріали / О.М. Руденко; упоряд. І.В. Поліщук. – К.: НАДУ, 2013. – 68 с.

7. Филополус Я. Формирование политики и институциональная основа оценки риска в ЕС: рекомендации по созданию в стране системы оценки риска. / Я. Филополус. – М.: ТЕИС, 2005. – 85 с.