

УДК:342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.76.2.11>

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ РИЗИКІВ У МІНІСТЕРСТВІ ОБОРОНИ УКРАЇНИ ТА У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ

Пащенко Є.М.,
доктор філософії (PhD)
старший викладач кафедри військового права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
<http://orcid.org/0000-0002-7178-0601>
enp_urist@ukr.net

Пащенко Є.М. теоретико-методологічні засади контролю ризиків у Міністерстві Оборони України та у Збройних Силах України.

Стаття є дослідженням теоретико-методологічних засад контролю ризиків у Міністерстві оборони України та у Збройних Силах України. Зокрема було з'ясовано, що під контролем ризиків розуміється процес управління ризиками, який включає в себе ідентифікацію, аналіз, оцінку та мінімізацію ризиків для досягнення певних цілей або максимізації вигод. Управління ризиками в системі оборонного відомства є елементом внутрішнього контролю та передбачає превентивну ідентифікацію загроз, визначення горизонту відповідних загроз (тобто часу до можливого їхнього настання), вироблення заходів по нейтралізації, зменшенню негативного впливу на діяльність суб'єкту внутрішнього контролю, у разі неможливості уникнення від настання несприятливих подій. Визначено, що діяльність з ідентифікації ризиків полягає у визначенні та класифікації ризиків за категоріями та видами, причин їх виникнення, а також систематичний перегляд ідентифікованих ризиків з метою виявлення нових або таких, що зазнали змін. Ідентифікацію здійснюють шляхом аналізу подій, які можуть потенційно вплинути чи вже впливали на виконання процесів, частоти їх виникнення та їх впливу на досягнення кінцевого результату. За категоріями ризики поділяються на зовнішні, ймовірність виникнення яких не пов'язана з виконанням організацією функцій і завдань, та внутрішні, ймовірність виникнення яких безпосередньо пов'язана з виконанням організацією покладених на неї функцій та завдань. Конкретизовано, що контроль ризиків у Міністерстві оборони України та Збройних силах України охоплює багато аспектів, включаючи оцінку ризиків, розробку стратегій та планів дій, забезпечення відповідного навчання та підготовки військовослужбовців, використання сучасних технологій та інформаційних систем для попередження та мінімізації ризиків. Крім того, контроль ризиків також допомагає збільшити ефективність використання ресурсів та знизити витрати, що є особливо важливим у ситуації, коли уряд має обмежений бюджет. Отже, контроль ризиків є критично важливим для Міністерства оборони України та Збройних сил України, оскільки допомагає попереджувати небезпечні ситуації, зменшувати втрати та ресурсовитрати, збільшувати ефективність та покращувати готовність військових до виконання своїх завдань.

Ключові слова: контроль ризиків, оборонне відомство, внутрішній контроль, управління, аудит.

Pashchenko E.M. The theoretical and methodological foundations of risk control in the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine.

The article is an investigation of the theoretical and methodological foundations of risk control in the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine. In particular, it was found that risk control is understood as the process of risk management, which includes identification, analysis, assessment, and minimization of risks to achieve certain goals or maximize benefits. Risk management in the defense department is an element of internal control and involves the preventive identification of threats, determining the horizon of relevant threats (i.e., the time until their possible occurrence), developing measures to neutralize and reduce the negative impact on the activities of the internal control subject if it is impossible to avoid the onset of adverse events. It is determined that the activity of risk identification consists in defining and classifying risks by categories and types, reasons for their occurrence, and systematic review of identified risks

in order to detect new or changed ones. Identification is carried out by analyzing events that can potentially influence or have already influenced the execution of processes, the frequency of their occurrence, and their impact on achieving the final result. By category, risks are divided into external, the probability of which is not related to the organization's performance of functions and tasks, and internal, the probability of which is directly related to the organization's performance of its functions and tasks. It is specified that risk control in the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine covers many aspects, including risk assessment, development of strategies and action plans, ensuring proper training and preparation of military personnel, using modern technologies and information systems for risk prevention and minimization. In addition, risk control also helps to increase the efficiency of resource use and reduce costs, which is especially important in a situation where the government has a limited budget. Therefore, risk control is critically important for the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine, as it helps to prevent dangerous situations, reduce losses and resource consumption, increase efficiency and improve military readiness to perform their tasks.

Keywords: risk control, defense department, internal control, management, audit.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Внутрішній контроль в системі оборонного відомства за роки становлення українського війська є поняттям не новим, мета та важливість якого є зрозумілою та беззаперечною. Контроль ризиків є важливою складовою управління будь-якою організацією, включаючи Міністерство оборони України та Збройні Сили України. Теоретико-методологічні засади контролю ризиків у Міністерстві оборони України та Збройних сил України мають на меті забезпечення ефективної організації захисту національної безпеки та обороноздатності. Контроль ризиків допомагає уникнути можливих негативних наслідків військової діяльності та забезпечує безпеку військовослужбовців, цивільних осіб та обладнання, що зумовлює актуальність обраного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням природи ризиків, передумовам їх виникнення, прогнозуванням та управлінням займалися як вітчизняні, так і іноземні науковці. Так, Вітлінський В.В. та Великованенко Г.І. трактують ризик як економічну категорію, що іманентно притаманна діяльності суб'єктів господарювання і пов'язана із сприйняттям і подоланням невизначеності, конфлікту в ситуаціях цілепокладання, оцінювання, управління, неминучого вибору. Ризик має діалектичну об'єктивно-суб'єктивну структуру. К.Д. Семенова та К.І. Тарасова дають визначення сутності категорії ризику як єдності трьох сторін. Питання внутрішнього контролю в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України досліджують та вивчають такі вітчизняні науковці та управлінці, як І.М. Ткач, К.Г. Кустрич, М.В. Бариніна, І.О. Воробйов, А.А. Лойшин, К.Є. Ульянов, О.Ю. Шпиталь та інші.

Мета дослідження – проаналізувати теоретико-методологічні засади контролю ризиків у Міністерстві оборони України та у Збройних Силах України.

Об'єкт дослідження – контроль ризиків.

Предмет дослідження – теоретико-методологічні засади контролю ризиків.

Виклад основного матеріалу. Несподіване та незаплановане виникнення перепон на шляху до виконання поставлених задач та досягненню намічених цілей, вірогідність настання кризової ситуації, неотримання запланованого прибутку є поєднанням та супутником такого поняття, як ризик. Для чіткого та повного розуміння понятійного апарату необхідно дати визначення ключовому поняттю – ризик. Про поняття терміну «ризик» Вітлінський В.В. у своїй монографії зазначає: «як стверджується у спеціальній літературі, це слово є звуженою формою латинського терміна «resesum», котре в перекладі означає «небезпека» або «скеля». Такий зв'язок не випадковий, бо, як відомо, зіткнення з прибережною скелею у мореплавців вважалося найбільшою небезпекою» [2].

Також необхідно зазначити, що ризик – це економічна категорія, яка відображає особливості сприйняття заінтересованими суб'єктами економічних відносин об'єктивно існуючих невизначеності та конфліктності, іманентних процесам цілепокладання, управління, прийняття рішень, оцінювання, що обтяжені можливими загрозами та невикористаними можливостями [2].

Керування ризиком – процес прийняття рішень і здійснення заходів, спрямованих на зміну ризику. Механізм керування ризиками – це сукупність інструментів, методів, форм та засобів взаємодії суб'єктів керування ризиками з метою розроблення та реалізації управлінських рішень, спрямованих на попередження настання ризиків, зменшення і подолання наслідків їх впливу. Війна – це завжди великий стрес для країни. Це перевірка усіх державних інституцій на ефективність щодо гарантуван-

ня безпеки. І хоча війна не піддається повному контролю, проте вона виявляє зони розвитку в сфері державного управління, а також є поштовхом до пошуку нових рішень політичного та практичного характеру, які матимуть на меті захист країни та людей від руйнівних наслідків війни [5].

З метою врегулювання питань управління ризиками в оборонному відомстві наказом Міністерства оборони України від 02 квітня 2019 року № 145 затверджено Порядок організації в системі Міністерства оборони України внутрішнього контролю та управління ризиками [9]. Відзначимо, що розробка цього Порядку здійснювалася у тісній взаємодії з представниками від країн членів НАТО, а його основні положення адаптовані до вимог Інтегрованої моделі внутрішнього контролю спрямованого на ризик-менеджмент, розробленої Комітетом організацій – спонсорів Комісії Тредвея (The committee of sponsoring organizations of the Treadway Commission – COSO) [12].

Управління ризиком є елементом ризик-орієнтованого внутрішнього контролю [9] та, як свідчить практика, може бути застосований до будь-якого процесу, який передбачає наявність чітко окресленої мети та учасників, що забезпечують її досягнення.

Відповідальність за організацію та функціонування управління ризиками в установах Міністерства оборони України покладається на їх керівників. Управління ризиками або ризик-менеджмент – виражається у діяльності керівництва та працівників установи з ідентифікації ризиків, проведення їх оцінки, визначення способів реагування на ідентифіковані та оцінені ризики, здійсненні перегляду ідентифікованих та оцінених ризиків з метою виявлення нових та таких, що зазнали змін [5]. Управління ризиками призначене для найбільш раннього виявлення можливих порушень та недоліків, неефективного використання ресурсів під час виконання установами своїх функцій, процесів та операцій. Відповідно успішним результатом процесу управління ризиками є вироблення заходів по нейтралізації або зменшенню негативного впливу на досягнення установами своєї мети та стратегічних цілей.

Як зазначалось вище, організація внутрішнього контролю, у тому числі управління ризиками покладається на керівника суб'єкта внутрішнього контролю, а оцінка налагодженості та дієвості системи внутрішнього контролю здійснюють підрозділи відомчого внутрішнього аудиту. Так, з метою надання об'єктивних, обґрунтованих і незалежних рекомендацій, спрямованих на удосконалення і підвищення ефективності системи управління ризиками підконтрольного суб'єкта та відповідно до статті 26 Бюджетного кодексу України, Стандартів внутрішнього аудиту, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 [10], Положення про Департамент внутрішнього аудиту Міністерства оборони України [8] видано наказ Департаменту внутрішнього аудиту Міністерства оборони України від 06.10.2017 № 33 «Про затвердження Тимчасової настанови з проведення аудиту управління ризиками» [11].

Якщо проаналізувати Тимчасовий порядок організації внутрішнього контролю та управління ризиками у Міністерстві оборони України і Збройних Силах України, можна визначити, що структуру внутрішнього контролю представлено наявністю наступних складових:

- визначення цілей;
- внутрішнє середовище (середовище контролю);
- ідентифікація та оцінка ризиків;
- управління ризиками;
- заходи контролю;
- інформація та комунікація;
- моніторинг.

Порядок оцінки ризиків:

1. Оцінка ризиків за імовірністю виникнення;
2. Оцінка ризиків за впливом на здатність установою досягати визначених цілей;
3. Визначення загального показнику ризику;
4. Визначення категорії та виду ризику;
5. Розроблення пропозицій щодо заходів контролю та відповідального за його здійснення.

Для визначення категорії та виду ризику необхідно визначити на якому етапі (під час виконання якої операції) виконання процесу виникає даний ризик. Хто виконує цю операцію та з якими чинниками зв'язаний цей ризик. За категоріями ризику поділяються на:

6. Зовнішні – ризики, імовірність виникнення яких не пов'язана з виконанням організацією функцій і завдань;
7. Внутрішні – ризики, імовірність виникнення яких безпосередньо пов'язана з виконанням структурними підрозділами та особовим складом покладених на неї функцій та завдань.

За видами ризику поділяються на:

- кадрові;
- корупційні;
- нормативноправові;
- операційно-технологічні;
- програмно-технічні;
- інформаційної безпеки;
- репутаційні;
- фінансові;
- фінансово-господарські;
- інші ризики [6].

В Міністерстві оборони України вже проведено низку заходів з формування нової ідеології відомчого внутрішнього контролю заснованого на принципах ризик-менеджменту та наразі в Міністерстві оборони України функціонує структура системи внутрішнього контролю та аудиту, яка базується на відповідальності, щодо організації вказаної системи, керівників усіх рівнів управління Збройними силами України та Міністерством оборони України.

Так: керівники органів військового управління (підрозділів Міністерства оборони та Генерального штабу) організують внутрішній контроль у своїх органах, координують внутрішній контроль у підпорядкованих установах, здійснюють його періодичну оцінку; у підпорядкуванні керівників знаходяться менеджери з внутрішнього контролю, які несуть відповідальність за інформування керівника про стан функціонування внутрішнього контролю та управління ризиками в установі; координатор внутрішнього контролю (підрозділ внутрішнього контролю органу військового управління – організовується на рівні командувань окремих родів військ (сил), оперативних (повітряних) командувань та Генерального штабу Збройних сил України), який здійснює координацію роботи з питань функціонування та моніторингу внутрішнього контролю у підпорядкованих установах; Головні інспекція Міністерства оборони України, в свою чергу, організовує заходи з впровадження внутрішнього контролю та управління ризиками у системі Міністерства оборони України, перевіряє стан організації внутрішнього контролю; Міністр оборони України організовує внутрішній контроль в апараті Міністерства оборони України та забезпечує його здійснення в системі Міністерства оборони України; а Головнокомандувач Збройних Сил України організовує внутрішній контроль та управління ризиками у Збройних силах України [13].

В сучасних умовах гостро стоїть питання щодо корупційних ризиків в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України. Міністром оборони України послідовно вживаються системні антикорупційні заходи, приймаються організаційні та кадрові рішення з подолання корупційних явищ, які в цілому спрямовані на забезпечення дотримання вимог антикорупційного законодавства всіма категоріями військовослужбовців, державних службовців і працівників [7].

Основними методами оцінки корупційних ризиків є вивчення та аналіз відповідних документів, статистичних матеріалів і судової практики у справах про корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, звернень громадян, публікацій у ЗМІ, аналіз результатів опитування персоналу.

Згідно з висновками експертів, для того щоб підвищити рівень запобігання корупційним ризикам в секторі оборони, в Україні потрібно знизити рівень секретності оборонних закупівель та посилити демократичний цивільний контроль за Збройними Силами України. Окремою складовою в умовах повномасштабної війни рф проти України є надання міжнародною спільнотою допомоги, для протистояння агресору.

Корупційні ризики в питанні залучення міжнародної допомоги у сфері безпеки й оборони України створюють загрозу системі управління, розподілу, використання військового майна за цільовим призначенням. Тому одним із пріоритетних напрямів у сфері запобігання корупції в питанні залучення міжнародної допомоги у сфері оборони є своєчасне визначення корупційних ризиків, які виникають у процесі розподілу, використання, списання військового майна, а також пряме усунення умов та причин утворення таких ризиків. Під час виконання завдань, функцій, досягнення цілей і планів щодо отримання міжнародної допомоги у сфері безпеки й оборони України військові формування стикаються з певними обставинами, які можуть впливати на здатність до отримання такої допомоги. Корупційні ризики в питанні залучення міжнародної допомоги у сфері безпеки й оборони можуть бути спричинені внутрішніми і зовнішніми чинниками [4].

До основних корупційних ризиків у зазначеному напрямі, які мають визначальний вплив на досягнення цілей і ефективного управління матеріальними ресурсами можна віднести такі ризики:

- незаконне списання матеріальних цінностей, отриманих від країн-донорів;
- недостовірне ведення обліку отриманого в допомогу майна;
- перевитрати моторесурсу понад встановлені норми;
- неякісне та формальне проведення інвентаризації;
- несвочасне проведення звірок;
- несвочасне поповнення озброєння до визначених норм тощо.

Як свідчить світовий досвід, сприятливі умови для корупційної діяльності часто виникають саме в оборонному секторі, де панують секретність та безкарність, що унеможливує здійснення суворого нагляду та контролю. У багатьох суспільствах різних країн панує думка, що збройні сили є менш корумпованими, ніж політичні партії, законодавча влада, комерційні підприємства або засоби масової інформації. Однак показники корумпованості збройних сил є досить різними для різних країн та регіонів світу [1].

Заходи контролю – це сукупність запроваджених управлінських дій, які здійснюються керівниками усіх рівнів та службовими особами для впливу на ризики з метою досягнення цілей та виконання завдань. Чітка регламентація процесів з розподілом їх на окремі операції дозволяє більш якісно підходити до ідентифікації ризиків та можливих недоліків, здійснювати своєчасний вплив на них, визначати коло відповідальних посадових осіб. Це дозволяє визначати ризики в конкретних точках процесу (операції), а інколи і виключати зайві операції з процесу, тим самим заощаджувати ресурси [3].

З огляду на вищевикладене важливо зазначити, що існування процесу управління ризиками передбачено як у межах внутрішнього контролю, так і у межах оборонного планування на основі існуючих і запроваджених спроможностей військового відомства, на нашу думку потребує удосконалення існуючої системи оцінки ризиків, з метою реалізації якого, слід уніфікувати підхід для ідентифікації та оцінки ризиків, як в системі внутрішнього контролю так і в системі оборонного планування на основі існуючих спроможностей, які наразі перебувають у стадії формування.

Висновки. Отже, виходячи з аналізу статті щодо контролю ризиків в Міністерстві оборони України та Збройних силах можемо стверджувати, що ефективний контроль ризиків є невід’ємною складовою успішної діяльності будь-якого сучасного військового відомства. Ризики можуть мати різні форми, тому Міністерство оборони України та Збройні сили України мають встановлені процедури, які дозволяють ідентифікувати, аналізувати та керувати ризиками.

В умовах сьогодення, важливою складовою успішного контролю ризиків є постійний моніторинг та оновлення системи управління ризиками. Оскільки ризики в оборонній сфері постійно змінюються з часом, Міністерство оборони України та органи військового управління Збройних Сил України мають забезпечити своєчасну діяльність щодо нових змін та викликів.

Список використаних джерел:

1. Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі: збірник прикладів (компендіум) позитивного досвіду. Женевський Центр демократичного контролю над збройними силами. Женева, 2010. 383 с.
2. Вітлінський В.В. Ризикологія в економіці та підприємстві: *монографія*. Київ: КНЕУ. 2004. 480 с.
3. Внутрішній контроль у військовій частині. URL: https://www.mil.gov.ua/content/pdf/vnytr_control/poradnuk.pdf.
4. Голоднова Т.С. Корупційні ризики в питанні залучення міжнародної допомоги у сфері безпеки й оборони України. *Нове українське право*, Вип. 5, 2021. С. 37–43.
5. Організація внутрішнього контролю та управління ризиками в обороні України. *Методичний посібник*. Київ: «Центр учбової літератури», 2022. 176 с.
6. Організація внутрішнього контролю та управління ризиками в обороні України. *Методичний посібник*. Київ: «Центр учбової літератури», 2021. 275 с.
7. Про Громадську антикорупційну раду при Міністерстві оборони України: Наказ Міністра оборони України № 118 від 03.03.2023. URL: https://www.mil.gov.ua/content/Nakaz_2023_Antikarup.pdf.

8. Про затвердження Положення про департамент внутрішнього аудиту: Наказ Мінеконом, торгівлі та сг. № 119 від 31.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0119915-20#Text>.
9. Про затвердження Порядку організації в системі Міністерства оборони України та Збройних Сил України внутрішнього контролю та управління ризиками: Наказ Міністерства оборони України №145 від 02.04.2019. URL: https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/145_nm_2019.pdf.
10. Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту: Наказ Міністерства фінансів України № 1247 від 04.10.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11#Text>.
11. Про затвердження Тимчасової настанови з проведення аудиту управління ризиками: Наказ Департаменту внутрішнього аудиту Міністерства оборони України № 33 від 06.10.2017. URL: <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/vnutrishnij-kontrol.html>.
12. Enterprise Risk Management – Integrated Framework / Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). N. Y. 2004. URL: <http://www.coso.org>.
13. The official site of the Ministry of Defence of Ukraine (2020) “Organization of internal control and risk management: handbook», available at: [https://www.mil.gov.ua/content/pdf/vnytr_control/vp%208-00\(01\).01.pdf](https://www.mil.gov.ua/content/pdf/vnytr_control/vp%208-00(01).01.pdf).