

УДК 351.82:330.341.1

О. Надоша

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В УМОВАХ СТАЛОГО ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

Розкрито сутність ризиків, наведено їх класифікацію, визначено рівні їх впливу, основні напрямки та механізми оптимізації державної політики управління ризиками. Розроблено проект ефективної технології управління ризиками в умовах сталого інноваційного розвитку. Конкретизовано механізми його реалізації. Обґрунтовано доцільність запровадження стратегічного та тактичного рівнів оптимізації державного системного управління ризиками сталого інноваційного розвитку.

**Ключові слова:** державне управління, державне системне управління, системні державно-управлінські стратегії, сталий розвиток, сталий інноваційний розвиток, державне управління ризиками, державна політика управління сталим розвитком.

Стратегічним питанням для перехідних суспільств, зокрема пострадянського простору, є розробка оптимізаційної моделі технологічної політики національного рівня, яка передбачає зміну структурної політики держави. Так, до прикладу, реалізація стратегії розвитку паливно-енергетичного комплексу окремих держав має свої альтернативи – відмову від атомної енергетики та ризиків, пов'язаних із нею. Підтвердженням цього є інноваційна політика таких держав, як Франція, Швеція, Італія. Основним інструментом політики цих держав стало не лише управління ресурсами (фінансовими, матеріальними, природними), але і їх ризиками. У такий спосіб це ставить питання про розробку оптимізаційних механізмів формування та реалізації державної політики управління ризиками сталого інноваційного розвитку.

Технологія державної політики управління ризиками є чітко ментально регламентованою, оскільки вона визначається “не лише рівнем життя суспільства, але й традиціями, соціально-психологічними факторами, роллю держави у житті людини” [1]. З цього приводу Ю. Воробйов сутність технології державної політики управління ризиками сталого інноваційного розвитку вбачає в “управлінні рівнем соціальних гарантій, управлінні рівнем ставлення управлінців до системоутворюючих цінностей” [2]. На нашу думку, основним механізмом оптимізації державної політики управління ризиками є запровадження *моделі моніторингу державних ризиків*. Ця модель має забезпечувати організацію збору та аналізу інформації, системний прогноз, на основі якого мають прийматись відповідні державно-управлінські рішення щодо попередження та ліквідації ризиків. Окрім того, запровадження цієї моделі моніторингу дасть змогу чітко діагностувати періоди нестабільності розвитку суспільства, ідентифікувати причини форми та сценарії нестабільності й механізми її забезпечення. З огляду на те, що органи державної влади більшості перехідних суспільств володіють відповідними засобами та конкретними інформаційними центрами, які здійснюють відповідні повноваження, однак це не дозволяє їм успішно передбачати різні форми небезпек та ризиків. А тому ця модель управління ризиками є стратегічною складовою оптимізації їх діяльності у зазначеному напрямі, оскільки вона дає змогу максимально чітко

оцінити небезпеку існуючих об'єктів, розробити заходи з попередження різних форм небезпеки (аварій, катастроф), а на основі цього вибудувати оптимальну систему пріоритетів державної політики управління ризиками сталого інноваційного розвитку.

З огляду на зазначене вище, одним із пріоритетів державної політики у згадуваній сфері має бути вироблення ефективної технології управління ризиками. Її доцільність, на думку К. Аллена та К. Хаттона, обумовлена “швидким прогресом інноваційних технологій у світі й одночасною деградацією економіки та соціальних інститутів... саме це спонукає державних службовців у першу чергу, займатись моніторингом, гнучко змінювати політику відповідно до мінливості реалій” [3]. Така гіпотетичність сучасної ситуації “вимагає нетрадиційних підходів, не лише запровадження попереднього досвіду та відомих інженерних рішень, але й нової стратегії, нових ідей та принципів державно-управлінської діяльності” [4].

Метою статті є здійснити аналіз змісту ризиків, розробити їх класифікацію, визначити рівні їх впливу та основні напрямки й механізми оптимізації державної політики управління ризиками, розробити проект ефективної технології управління ризиками в умовах сталого інноваційного розвитку, конкретизувати механізми її реалізації.

Складовими елементами ефективної державно-управлінської технології управління ризиками, на нашу думку, є такі механізми: 1) прогнозування та попередження ризиків; 2) підготовка сценаріїв (концепцій, стратегій, програм) найефективніших дій ліквідації ризиків; 3) розробка національної доктрини системної ліквідації ризиків сталого інноваційного розвитку. Реалізація цих механізмів передбачає створення відповідних інституційних структур у системі органів державної влади, до компетенцій яких належало б управління ризиками сталого інноваційного розвитку. Більшість експертів у сфері сталого інноваційного розвитку вказують на доцільність створення таких основних *інституційних структур*, як:

1. *Генеральний штаб для сфери природних, техногенних та соціогенних ризиків*, до його повноважень має належати прогнозування, попередження катастроф та надзвичайних ситуацій, розробка оперативних заходів з їх ліквідації.

2. *Міжвідомчих комісій з попередження та ліквідації кризових ситуацій*, до повноважень яких належала б координація дій державних структур у сфері ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Створення такого органу є надзвичайно складним завданням, оскільки насамперед, потребує значного ресурсного забезпечення, а головне – спеціально підготовлених кадрів, здатних ефективно виконувати свої функціональні повноваження в умовах високих ризиків. У сучасній державно-управлінській практиці окремих західноєвропейських країн розроблені спеціальні комп'ютерні моделі, навчальні програми, тренажери, комплекси для навчання персоналу, які дають змогу йому ефективно виконувати свої функціональні повноваження у відповідних умовах ризику інноваційного розвитку.

3. *Центр стратегічного дослідження громадянського захисту* проводить дослідження у сфері нелінійної динаміки, системного аналізу, комп'ютерного моделювання, вивчає механізми катастроф, розробляє нові методи прогнозу та моніторингу, відпрацьовує сценарії проектних, запроєктних та гіпотетичних ризиків, проводить системний аналіз результатів різних дисциплін, які вивчають питання безпеки, працює над розробленням рекомендацій у сфері національної безпеки та ліквідації ризиків. Доцільно відзначити, що технології управління ризиками

вимагають міждисциплінарного підходу, співпраці різних фахівців у напрямі розроблення ефективних методів зниження безпеки ризиків, підвищення стабільності функціонування соціальної системи. Саме реалізація такого міждисциплінарного підходу має бути основою діяльності подібних центрів. Такі центри вже створені й успішно функціонують у Росії, Латвії, Литві, Грузії, Казахстані. Питання створення такого центру є досі актуальним для державно-управлінської практики управління ризиками в Україні.

4. *Агентство з моніторингу та прогнозуванню надзвичайних ситуацій* (в умовах інноваційного розвитку), до якого у ролі асоційованих членів належали б організації та науково-дослідні заклади. Основними функціональними повноваженнями цього агентства є зниження ризиків інноваційного розвитку, проведення комплексу заходів, спрямованих на зменшення ризику виникнення надзвичайної ситуації, збереження здоров'я людей.

На підставі здійсненого нами аналізу механізмів державного системного управління ризиками сталого інноваційного розвитку нами досліджено основні фактори, які перешкоджають його оптимізації. До них належать:

- відсутність наукових основ та державної концепції управління ризиками сталого інноваційного розвитку перехідних суспільств;
- відсутність системи показників та нормативів допустимого ризику;
- належно не розроблене методичне та модельне забезпечення комплексної оцінки ризиків та управління ними;
- відсутність достатньо повних банків даних, необхідних для визначення показників ризику та побудови комп'ютерних (логіко-математичних) моделей для аналізу та управління ризиком [5].

Детальніше вивчення цих факторів та пошук інструментів їх подолання з необхідністю має бути врахований при розробці та реалізації механізмів оптимізації державного системного управління ризиками сталого інноваційного розвитку. Розробка та реалізація цих механізмів передусім передбачає *діагностування причин виникнення та подолання ризиків*. Основними напрямками його реалізації є:

- проведення експертної оцінки ситуації виникнення ймовірних ризиків із застосуванням відповідних методик (соціальні опитування, перевірка тощо);
- розробка структурних моделей системи управління з урахуванням різних аспектів забезпечення стабільності функціонування різних сфер суспільного життя, основою яких є реалізація новацій;
- визначення форм та масштабів нестабільності інноваційного розвитку суспільства шляхом моделювання ймовірних процесів дестабілізації та їх оцінення;
- збір додаткових даних по певній організаційній структурі, які перешкоджають їй стабільно функціонувати у мовах інноваційного розвитку.

Ці напрямки діагностування причин виникнення та подолання ризиків забезпечують оптимізацію механізмів прийняття державно-управлінських рішень, базованих на прогнозуванні ймовірних небезпек, завданих ризиками сталого інноваційного розвитку.

Відтак, при оптимізації державного системного управління ризиками сталого інноваційного розвитку, на нашу думку, доцільно враховувати необхідність запровадження таких механізмів, як (ці механізми мають стратегічне спрямування):

1. Удосконалення організаційних структур при органах державної влади, які забезпечують управління ризиками сталого інноваційного розвитку.

2. Розробка комплексу заходів із вдосконалення системи попередження та ліквідації техногенних ризиків у перехідних суспільствах.

3. Створення єдиної державної системи попередження та ліквідації природних (біологічних) та технологічних ризиків.

4. Розробка та прийняття нормативно-правової бази забезпечення захисту громадян від ризиків інноваційного розвитку.

У тактичному відношенні до основних механізмів оптимізації діяльності органів державної влади у сфері управління ризиками сталого інноваційного розвитку належать механізми, які забезпечують реорганізацію їх діяльності. До таких механізмів належать:

– реорганізація діяльності органів державної влади шляхом створення конкретних структурних підрозділів, які відповідають за ліквідацію ризиків;

– реорганізація існуючої або створення нової інформаційної системи попередження та ліквідацію ризиків;

– створення так званих “екстрених служб” при органах державної влади, які б відповідали за попередження та ліквідації ризиків за відповідними напрямками:

а) ідентифікація ситуації, що містить відповідні ризики, створення необхідних карт ризиків, вивчення причин ризиків та забезпечення безпеки;

б) прогнозування розвитку ситуації, яка містить ризики, моделювання динаміки її розвитку та оцінка ресурсів (матеріальних, фінансових, трудових тощо) [6];

в) розробка та аналіз стратегії ліквідації ризиків, розподіл повноважень між органами державної влади у напрямі закріплення за кожним із них відповідних напрямів їх ліквідації.

Загалом, наведений нами аналіз стратегічного та тактичного рівнів оптимізації механізмів державного системного управління ризиками сталого інноваційного розвитку стосується прогнозування та моделювання як складових елементів оптимізації напрямків реалізації державної політики у сфері забезпечення сталого інноваційного розвитку. Реалізація цієї ж політики забезпечується прийняттям відповідних державно-управлінських рішень. З огляду на це, необхідно ідентифікувати основні процедури оптимізації процесу прийняття державно-управлінських рішень у сфері забезпечення сталого інноваційного розвитку. До них, на нашу думку, належать:

– отримання додаткової інформації, підвищення рівня обізнаності та поглибленості розуміння ситуацій, обумовлених умовами ризиків;

– запровадження операцій, спрямованих на забезпечення гнучкості функціонування організаційних структур органів державної влади в умовах виникнення ризиків;

– розробка заходів щодо зниження небезпеки впливу ризиків на сталість інноваційного функціонування різних сфер суспільного життя.

Ці процедури спрямовані на забезпечення гнучкості діяльності органів державної влади у сфері управління ризиками інноваційного розвитку. Аби підвищити показники гнучкості їх функціонування, А. Уваров наполягає на необхідності застосування таких оптимізаційних механізмів, як: 1) підвищення гнучкості керівництва, його психологічної готовності до зустрічі з новими незнайомими явищами; 2) розвиток творчої активності персоналу органів державної влади та здібностей вирішувати нові проблеми; 3) використання співробітників, які володіють різними спеціальностями та мають різноманітні кваліфікації;

4) підвищення рівня усвідомленості співробітниками ймовірних ризиків;  
5) збільшення рівня структурної гнучкості всіх функціональних та забезпечуючих підсистем [7].

На основі здійсненого нами аналізу систематизації концепцій, теорій, підходів до технології оптимізації механізмів державного системного управління ризиками сталого інноваційного розвитку перехідних суспільств можна ідентифікувати основні її складові елементи, до яких належать: 1) прогнозування ризиків шляхом формування відповідних сценаріїв розвитку ситуацій; 2) формування цілей та критеріїв державного системного управління ризиками; 3) стратегічне (довгострокове) планування заходів попередження та ліквідації ризиків суспільного розвитку; 4) тактичне (поточне) планування альтернативних заходів (у формі прийняття відповідних державно-управлінських рішень), спрямованих на попередження загроз суспільного розвитку; здійснення стратегічного та тактичного управління ризиками сталого інноваційного розвитку.

Запровадження технології оптимізації механізмів державного системного управління ризиками сталого інноваційного розвитку перехідних суспільств з необхідністю має базуватись на дотриманні відповідних принципів побудови ефективної системи державного управління ризиками сталого інноваційного розвитку. До таких принципів оптимізації в межах різних дослідницьких підходів належить: 1) орієнтація на конкретно існуючу організаційну та функціональну структури системи управління ризиками [8]; 2) комплексність планів [9]; 3) альтернативність формування планів та виділення базових варіантів, орієнтованих на найбільш ймовірний, сприятливий та несприятливий розвиток ситуації [10]; 4) раціональне поєднання процесів формування планів “знизу” та “зверху” шляхом залучення до розробки планів низових структур та приватного сектора (цей принцип реалізується шляхом широкого залучення підприємств та організацій до діяльності органів державної влади для складання адекватних паспортів ризиків та їх подальшого узагальнення на регіональному рівні, формування сценаріїв розвитку надзвичайних ситуацій та відповідних дій) [11]; 5) відповідальність виконавців та керівників за коректність сценаріїв, планів та якість прийняття управлінських рішень та їх реалізацію [12]; 6) збалансованість планів (передбачається ресурсне забезпечення реалізації планів: кадрове, матеріально-технічне, фінансове, інформаційне) [13]; 7) оптимальність та адаптивність (передбачає можливість вибору ефективного варіанту збалансованого плану та його налаштування) [14]; 8) типізація змісту та процедур формування сценаріїв, превентивних та оперативних планів із попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій (типізація – зведення всієї багатоманітності сценаріїв, планів, керуючих та керованих впливів до обмеженої множинності, яка відповідає вимогам ефективності превентивного планування та оперативного управління) [15]; 9) безперервність та модифікованість (процес планування має бути гнучким, в будь-який момент може переглядатись реалізована частина планів та готуватись основа для прийняття планів на майбутній період) [16]; 10) орієнтація оперативних планів протистояння розвитку надзвичайної ситуації на першочергове використання наявних об’єктивних ресурсів, засобів та інструментів) [17]; 11) синергізм (взаємне посилення запланованих заходів) [18]. Реалізація цих принципів передбачає розробку комплексного інформаційного супроводу запровадження програмно-цільового механізму управління ризиками сталого інноваційного розвитку.

## Висновки

Отже, в межах статті розкрито сутність ризиків (розмежовано поняття “ризик” та “невизначеність”), розроблено їх класифікацію (біологічні, екологічні, генної інженерії, техногенні, соціальні), визначено два рівні їх впливу (соціальна стабільність, матеріальна стабільність) визначено основні напрямки (розробка ефективної стратегії управління ризикам, запровадження ефективної державної політики забезпечення інноваційного розвитку у напрямі прогнозування, попередження та подолання відповідних ризиків) та механізми (модель моніторингу державних ризиків) оптимізації державної політики управління ризиками. Розроблено проект ефективної технології управління ризиками в умовах сталого інноваційного розвитку, конкретизовано її механізми (прогнозування та попередження ризиків, підготовка сценаріїв, розробка національної доктрини системної ліквідації ризиків сталого інноваційного розвитку), реалізація яких передбачає створення відповідних інституційних структур. Обґрунтовано доцільність запровадження стратегічного та тактичного рівнів оптимізації державного системного управління ризиками сталого інноваційного розвитку. Детальніше його дослідження є одним із аспектів перспективи подальших розвідок у зазначеному напрямі.

## Література

1. Мангейм К. Диагноз нашего времени [Текст]. — М. : Юрист, 1994. — С. 26—125.
2. Воробьев Ю. Л. Основные направления государственной стратегии снижения рисков и смягчения последствий в Российской Федерации на период до 2010 г. / Ю. Л. Воробьев // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях [Текст]. — 1997. — № 4. — С. 7.
3. Аллен К. Долгосрочный прогноз / К. Аллен, К. Хаттон, В. И. Кейли-Борк [и др.] // Достижения и проблемы современной геофизики [Текст]. — М. : Наука, 2004. — С. 157.
4. Там же. — С. 160.
5. Keitt T. H. Dynamics of North American breeding bird populations / T. H. Keitt, H. E. Stanley // Nature [Text]. — 1998. — V. 393. — P. 257—260.
6. Manneville P. Dissipative structures and weak turbulence [Text] / P. Manneville. — N.-Y. : Academic, 2009. — P. 321.
7. Уваров А. А. О разграничении и оптимизации компетенции муниципальных органов власти / А. А. Уваров // Журнал Российского права [Текст]. — 2002. — № 1. — С. 43.
8. Lefebvre J. H. Predictability of normal heart rhythms and deterministic chaos / J. H. Lefebvre, D. A. Goodings, M. V. Kamath [and so on] // Chaos [Text]. — 1993. — V. 3. — P. 267—276.
9. Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2005 [Текст] / за ред. І. С. Власюка. — К. : Т-во “Знання” України, 2005. — 608 с.
10. Rhodes C. J. Power laws governing epidemics in isolated populations / C. J. Rhodes, R. M. Anderson // Nature [Text]. — 1996. — V. 381. — P. 600—602.
11. Механизмы управления социально-политическими процессами в регионе в условиях трансформации российской государственности // Управление социально-экономическими и политическими процессами в регионах России: инновационные подходы и механизмы оптимизации [Текст] : матер. междунар. конф. молод. уч.

(17 апреля 2007 г.) / под общ. ред. Ю. С. Васютина ; Орловская региональная академия государственной службы, Ученый совет. — Орел : ОРАГС, 2008. — 128 с.

12. Кузык Б. Н. Интегральный макропрогноз инновационно-технологической и структурной динамики экономики России на период до 2030 года [Текст] / Б. Н. Кузык, Ю. В. Яковец ; авт. вступ. ст. А. Д. Некипелов. — М. : Институт экономических стратегий, 2006. — С. 39.

13. Комков Н. И. Организация и перспективы разработки технологического прогноза развития экономики России / Н. И. Комков // Вклад общественных наук в развитие народного хозяйства [Текст] : матер. науч. сесс. ООИ РАН (17 декабря 2002 г.). — М. : [б. и.], 2003. — 567 с.

14. Инструментарій для освіт для сталого розвитку [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.esdtoolkit.org>.

15. Инновационный путь развития для новой России [Текст] / отв. ред. В. П. Горегляд ; Центр социально-экономических проблем федерализма Института экономики РАН. — М. : Наука, 2005. — 578 с.

16. Державно-регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети [Текст] : монографія / за ред. З. С. Варналія. — К. : НІСД, 2007. — 467 с.

17. Голиченко О. Г. Национальная инновационная система России: состояние и пути развития [Текст] / О. Г. Голиченко. — М. : Наука, 2006. — 488 с.

18. Kwee S. Changes in cell proliferation due to environmental electromagnetic fields / S. Kwee, P. Raskmark // Transactions of the 2d European Bioelectromagnetics Association Congress [Text]. — Bled : [s. n.], 2003. — P. 10.

**O. Nadosha**

#### **STATE POLICY OF RISK MANAGEMENT IN THE CONDITIONS OF SUSTAINABLE INNOVATIVE DEVELOPMENT**

The essence of risks is revealed, their classification are given, their level of influence is defined, basic directions and mechanisms for optimizing state policy of risk management, the project of effective technology of risk management in the conditions of sustainable innovative development is carried out, the mechanisms of its implementation are concretized, expediency of implementing strategic and tactical levels of optimization of the state system of risk management of sustainable innovative development is grounded.

**Key words:** public administration, state system management, system of public-management strategies, sustainable development, sustainable innovative development, public administration of risks, public policy of sustainable development.