

УДК 35.077.6

М. П. СОБОЛЬ

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В МЕХАНІЗМАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА ПРИКЛАДІ СИСТЕМИ ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Проаналізовано та узагальнено особливості управління ризиками в контексті прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.

Ключові слова: державно-управлінські рішення, механізми державного управління, ризик, управління ризиками.

Analyzed and generalized specifics of risk management in a context of a process of acceptance and realization state administrative decisions.

Key words: public management decisions, mechanisms of public administration, risk, risk management.

Сучасний етап розвитку громадянського суспільства в Україні визначає необхідність оптимізації та вдосконалення механізмів державного управління. Подальша розбудова демократичної, правової, соціально-орієнтованої, суверенної політичної одиниці на засадах дотримання національних інтересів можлива за умов забезпечення чинників, що підвищують результативність державного управління. Одним із таких чинників є прийняття та реалізація державно-управлінських рішень (ДУПР). Система прийняття та реалізації ДУПР функціонує за умов високого рівня невизначеності та ризикованості. Ефективність застосування даної системи в контексті державного управління може бути досягнута в тому числі шляхом управління ризиками. Розглядаючи ризик у процесі прийняття та реалізації ДУПР як об'єкт управління, є можливість підвищити рівень керованості системи, оптимізувати якість ДУПР, забезпечити суб'єктів державного управління актуальною вичерпною управлінською інформацією та підвищити рівень прогнозованості.

Варто констатувати, що в даний час науковцями сформовано значну теоретико-методичну базу, присвячену вивченню питань ризику як феномену, а також функціонуванню механізмів державного управління. Зокрема вивченню особливостей існування ситуацій ризику в різних сферах суспільної діяльності присвятили свої роботи А. Вітлінський, Н. Внукова, В. Буянов, В. Гранатуров, М. Грачева, І. Івченко, С. Кліменко, А. Сєврук, Л. Сімкіна, Н. Хохлов, Р. Шарет та ін.

Механізми державного управління стали предметом наукових досліджень Г. Атаманчука, В. Бакуменка, А. Дегтяра, Б. Гурне та ін.

Процедури, пов'язані з управлінням ризиками, не є універсальними для всіх сфер суспільного життя людства та систем. Адже кожна окрема система має специфічні, властиві лише їй характеристики, закони розвитку та самозахисту тощо. Відповідно, результати наукових досліджень з питань управління ризиками не можуть носити перманентний характер. З огляду на це вважаємо за необхідне

додаткове вивчення проблем управління ризиками в контексті функціонування системи прийняття та реалізації ДУПР з подальшим узагальненням низки специфічних особливостей даного процесу.

Метою даної роботи є теоретико-методичне вивчення та узагальнення особливостей процедур управління ризиками в контексті процесу прийняття та реалізації ДУПР як механізму державного управління.

Кожен суб'єкт керування обирає конкретний спосіб (суперпозицію способів) управління ризиками залежно від специфіки своєї діяльності.

Управління ризиком передбачає такі дії: 1) використання всіх можливих (допустимих з моральної та правничої точок зору) засобів для того, щоб уникнути чи знизити ступінь ризику; 2) контроль ризику, коли немає можливості уникнути його цілком (якщо це суттєвий ризик), оптимізація ступеня ризику чи максимально можливе зниження обсягів та ймовірності можливих збитків; 3) свідоме прийняття (збереження) чи навіть збільшення ступеня ризику у випадку, коли це має сенс.

Прийняття та реалізація ДУПР за умов ризику в загальному випадку виникає, коли з кожною стратегією x_j , що приймається, пов'язана ціла множина результатів $\{y_1, y_2, \dots, y_n\}$ з відомими ймовірностями $P(y_j/x_i)$. Формально модель зображується у вигляді матриці, верхні заголовки якої ілюструють множину результатів, а бокові заголовки – відомі ймовірності. У клітинках, що виникають у результаті перетину вертикальних і горизонтальних ліній, записуються значення корисності результату y_j при використанні стратегії x_i та позначаються u_{ij} .

Нехай задані умови ймовірності $P(y_j/x_i)$ $j=1, n$, $i=1, m$. При цьому вводять очікувану корисність для кожної стратегії:

$$E\{u(x_i)\} = \sum_{j=1}^n u_{ij}P(y_j/x_i), \quad i = \overline{1, m}. \quad (1)$$

При такій постановці задачі вирішальне правило для визначення оптимальної стратегії записують так [6, с. 25–26]:

$$E\{u(x_j)\} = \max_{x_k} E\{u(x_k)\}. \quad (2)$$

Однак слід звернути увагу на той факт, що дана матриця має певні недоліки для системи прийняття ДУПР. Управління державного рівня має на меті вирішення суспільно важливих питань, що стосуються інтересів усіх членів держави та не сконцентровані на отриманні прибутків. Відповідно до вищезазначеного, використання даної матриці не може бути здійснене в управлінських ситуаціях державної служби, цілями яких є досягнення результатів, не пов'язаних із отримання невід'ємних фінансових результатів.

Вибір стратегії управлінської діяльності, характеру поведінки, методу впливу на ризик, строків реагування тощо значною мірою залежать від особистісних рис суб'єкта державного управління.

Розглянемо проблеми, пов'язані з внутрішнім чи зовнішнім пристосуванням особи до ризику.

Зовнішнє пристосування (екстравертність) щодо ризику полягає у спробі суб'єктом ризику якимось модифікувати зовнішнє оточення (середовище), щоб одержати деякі переваги.

Внутрішнє пристосування (інтравертність) до ризику є характерним для осіб, що не дуже вірять у можливість контролю над зовнішнім оточенням та прямого впливу на нього. Їх основний інструмент – збір додаткової інформації, виграш у часі, генерація нових альтернатив [1, с. 79].

Схильність суб'єкта державного управління до зовнішнього чи внутрішнього реагування на ризик формує його підхід до управління ризиком на всіх його стадіях, у тому числі і на стадії аналізу.

Поводження державного службовця за умов ризику повинно орієнтуватися на таке: 1) пошук “рушійної пружини” ризикової ситуації (осмислення проблеми, формування управлінської задачі, розстановка сил), використовуючи ситуаційний аналіз; 2) пошук зв'язку даної ризикованої ситуації з попередніми обставинами (історичний метод) та прогнозування загроз; 3) співставлення ризикової ситуаційної задачі з розвитком цілісної системи управління (системний підхід); 4) обґрунтування і використання технологій розв'язання управлінських задач в адекватних умовах [Там же, с. 80].

Проте прийняття та реалізації ДУПР не зводиться лише до дій суб'єктів державного управління. Адже цей процес є активним єдиним цілісним організмом. Даній системі притаманні неоднозначність і прискорення у внутрішньому розвитку, гнучкість, тісна взаємодія та взаємозалежність із оточуючим середовищем та/або іншими системами, перетворення основних елементів системи тощо. У зв'язку з вищенаведеним необхідно розглянути особливості самозахисту системи від ризиків, що не є підконтрольними людині.

Захисними механізмами системи, що забезпечують її стійкість, є такі: інерційність, тобто здатність рухатися за інерцією, незважаючи на збуджувальні фактори; здатність до адаптації, тобто вміння пристосовуватися до змінних умов в певних межах [4, с. 71].

Система прийняття та реалізації ДУПР здатна використовувати свої захисні механізми під впливом ризиків ще до того, як суб'єкт управління встигне реалізувати певні заходи зі збереження первинного вигляду системи. Відкритість системи пояснює її гнучкість і податливість до впливу різнорідних факторів. Найважливішим механізмом захисту системи прийняття та реалізації ДУПР є її здатність до адаптації.

Під адаптацією системи прийняття та реалізації ДУПР до ризику розуміємо поступовий процес пристосування самоорганізованої відкритої активної системи до дії ризику.

Б. Нікіфорок пропонує розгляд класифікаційних ознак адаптації системи прийняття та реалізації ДУПР до дії ризику [Там же, с. 69]. Систематизація видів адаптації системи до ризиків дозволяє враховувати здатність до адаптації як особливість при використанні механізмів державного управління.

Автор групує види адаптації системи прийняття та реалізації ДУПР до дії ризиків відповідно до таких класифікаційних ознак: мета адаптації, характер адаптації, вектор адаптації, глибина адаптації, природа виникнення ризику та аспекти системності. За метою адаптації здатність до пристосування системи прийняття та реалізації ДУПР до дії ризиків може бути збережувальною (спрямованість на збереження системи), пристосувальною (орієнтованість на пристосування системи до дії ризиків) та експансіоністсько-перетворювальною (спрямованість на

приспосовування ризиків до системи). За характером адаптації вирізняємо природну (незалежність у здійсненні під час життєдіяльності системи) та керовану (можливість здійснення за допомогою спеціальних дій). Відповідно до вектору адаптації відзначаємо прогресивну (відповідність змін до тенденцій розвитку), консервативну (спрямованість на збереження раціонального минулого) та реакційну (спрямована на регрес системи). За глибиною адаптації виділяємо такі види: поверхнево-ритуальні (непередбачуваність глибинних змін системи та дії ризику), аспектні (спрямованість на зміни того чи іншого аспекту системи або ризику) та розвиткові (спрямованість на якісні зміни системи та ризику). Відповідно до природи виникнення ризику, адаптації системи прийняття та реалізації ДУПР до дії ризиків може бути зовнішньою (взаємодія системи з зовнішніми ризиками) та внутрішньою (взаємодія системи з внутрішніми ризиками). Завершальною класифікаційною ознакою виступають аспекти системності, що відповідають таким видам адаптації системи: атрибутивна (спрямованість на зміни властивостей системи), функціональна (спрямованість на функціональні зміни), організаційна (спрямованість на перетворення організації системи) та структурна (впливовість на структуру системи) адаптації.

Вищезазначені особливості процесу урахування ризиків у механізмах державного управління впливають на хід здійснення даного процесу, який складається з певних етапів.

Процес урахування та управління ризиком у рамках системи прийняття та реалізації ДУПР є складним процесом, який має декілька сценаріїв розгортання відповідно до конкретних умов.

Процес урахування ризиків починається з вивчення вхідних даних про стан системи прийняття та реалізації ДУПР, на тлі яких зародилися ризики. Інформація про стан системи дозволяє виявити загальні тенденції, відхилення та особливості розвитку системи, альтернативність розгортання майбутнього тощо. На думку автора, процес управління ризиком необхідно розпочинати з детального дослідження системи, для якої даний ризик є актуальним. Вивчення ризику не можна розглядати ізольовано від системи, в рамках якої він існує та на яку впливає. Зокрема, мова йде про існування передумов для появу нових груп ризиків, які поки не проявили своєї дії, але вже піддаються прогнозуванню.

На базі отриманої повної вичерпної та достовірної інформації про стан системи прийняття та реалізації ДУПР суб'єкт управління переходить до безпосереднього аналізу та ідентифікації існуючих ризиків системи. Узагальнена схема аналізу ризику та поведінки суб'єктів управлінської діяльності в органах державного управління поетапно виглядає таким чином: 1) аналіз і діагностика управлінської ситуації, пов'язаної з певним об'єктом і обтяженої ризиком; 2) виявлення інтересів основних учасників подій, їхнього ставлення до ризику; 3) виявлення управлінських цілей, методів і засобів їх досягнення [5, с. 16]; 4) аналіз основних факторів ризику, розподіл ризиків на групи та підгрупи відповідно до узагальненої класифікації.

Необхідно зауважити, що якісний і кількісний аналіз ризику становлять важливі самостійні складові в системі аналізу ризику [Там же, с. 14].

За відсутності статистичної інформації кількісне оцінювання є значно ускладненим. У такому разі перед суб'єктом управління стоїть завдання

забезпечення процедури якісного оцінювання ризиків, яка дозволить виявити ступінь впливу ризику на життєдіяльність системи.

У разі досягнення ступеня впливу на життєдіяльність системи допустимого рівня суб'єктом державного управління може ухвалюватися рішення про прийняття ризику. У даному випадку існує значна доля імовірності невідхилення (або допустимого рівня відхилення) від державно-управлінської мети, а отже, ризик для системи в даному випадку є незагрозливим.

У випадку існування ризиків, що мають катастрофічний ступінь впливу на життєдіяльність ситуації суб'єкта державного управління, необхідно забезпечити такі умови, за яких відбудеться повне уникнення ризику. Тобто, під дією катастрофічних ризиків державно-управлінську мету не буде досягнуто, а життєдіяльність системи опиниться під значною загрозою. Уникнути ризику можливо за умови повного перегляду або часткового корегування державно-управлінського рішення.

Критичні ж ризики потребують виконання низки процедур щодо їхньої оптимізації.

Таким чином, контрольним питанням, яке визначає майбутній сценарій розвитку процесу управління ризиками, є визначення ступеня впливу ризиків на життєдіяльність системи прийняття та реалізації ДУПР. Якщо дослідником визначено допустимий рівень впливу ризиків на систему, то приймається рішення про прийняття ризику. У випадку, коли дослідник стикається із катастрофічним ризиком, єдиним раціональним варіантом управління є повне уникнення ризиків і перегляд ДУПР. Якщо відповідь на питання про ступінь впливу ризиків на життєдіяльність системи зводиться до оперування серед критичних ризиків, то необхідно дотримуватися таких послідовних кроків дій:

1. Огляд стану системи прийняття та реалізації ДУПР під дією ризиків. На даному етапі необхідно враховувати саморозвиток системи як живого організму, її захисні механізми, зокрема здатність до адаптації та інерційності. Перед вибором методу оптимізації ризиків суб'єкт державного управління має оцінити, як саме система реагує на дію ризиків. Адже штучний вплив з боку суб'єктів управління, що суперечить самозахисним механізмам системи, може значно зашкодити процесу.

2. Вибір найефективнішого з усіх доступних методів оптимізації ризиків системи. На основі попередньо отриманої дослідником інформації про ризик, систему прийняття та реалізації ДУПР, а також особливості їх взаємозв'язку необхідно визначитися з конкретними методами.

3. Реалізація операцій з оптимізації ризиків. На даному етапі відбуваються безпосередньо практичні дії щодо оптимізації ризиків відповідно до обраних методів.

4. Моніторинг ризиків.

5. Оцінка результатів управління ризиками в ході досягнення державно-управлінської мети, які вимірюються ступенем відхилення від державно-управлінської мети, на досягнення якої було спрямоване ухвалене та реалізоване ДУПР.

Однак трапляються випадки, коли коректно оцінити ступінь впливу ризиків на життєдіяльність системи прийняття та реалізації ДУПР неможливо через

недостатність якісної інформації. У даному випадку необхідно звернутися до кількісного аналізу ризиків. Якщо ж і кількісні методи аналізу недоступні через брак інформації бази, то в алгоритмі виникає цикл, і дослідник повертається до третього кроку алгоритму, тобто до повторного якісного аналізу ризиків. Цикл буде повторюватися до тих пір, поки суб'єктом державного управління не буде зібрано достатнього масиву інформації.

Прийняття та реалізація ДУПР за умов ризику в загальному випадку виникає, коли з кожною стратегією x_j , що приймається, пов'язана ціла множина результатів $\{y_1, y_2, \dots, y_n\}$ з відомими ймовірностями $P(y_j/x_j)$. Використовуючи дані показники, існує можливість побудови матриці завдання прийняття рішень з урахуванням ризику. На думку автора, структурування можливих результатів відповідно до обраних стратегій поведінки у вигляді матриці дозволяє аналізувати всі можливі сценарії розвитку майбутнього з подальшим вибором найефективнішого варіанту.

Підхід суб'єкта державного управління до вибору певного методу аналізу ризиків обумовлено схильністю державного службовця до зовнішнього чи внутрішнього реагування на ризик. Суб'єкти державного управління, що схильні до зовнішнього реагування на ризик, прагнуть модифікувати зовнішнє середовище в ході прийняття та реалізації ДУПР. Дана група управлінців більшою мірою схильна ризикувати, ніж суб'єкти управління, що схильні до внутрішніх процедур впливу на ризик. Такі особи не намагаються контролювати зовнішні ризики, приймають рішення на основі значного масиву забраних даних, прагнуть виграти в часі та опрацювати велику кількість альтернатив.

Однак особливості функціонування системи прийняття та реалізації ДУПР в умовах ризику зводяться не лише до дій суб'єктів управлінської діяльності. Адже система є самостійним активним відкритим організмом, якому притаманні власні риси розвитку та самозахисту. Одним з основних механізмів самозахисту системи прийняття та реалізації ДУПР є її здатність до адаптації. Нами наведено узагальнену класифікацію адаптації системи прийняття та реалізації ДУПР до дії ризиків із зазначенням класифікаційних ознак та адаптаційних характеристик. Використання даної інформації суб'єктами державного управління дозволить не перевищувати можливості впливу на ризик людини, а також урахувувати об'єктивні закони розвитку системи.

На основі попередніх результатів дослідження особливостей управління ризиками в системі прийняття та реалізації ДУПР пропонується розгалужений поетапний алгоритм процесу врахування та управління ризиком у системі прийняття та реалізації ДУПР із зазначенням короткої характеристики кожного з етапів.

Література:

1. Вітлінський В. В. Ризик у менеджменті / В. В. Вітлінський, С. І. Наконечний. – К. : Борисфен-М, 1996. – 336 с.
2. Гнатієнко Г. М. Експертні технології прийняття рішень : [монографія] / Г. М. Гнатієнко, В. Є. Снитюк. – К. : Маклауг, 2008. – 444 с.
3. Дегтяр А. О. Управлінські рішення в органах державної влади : [монографія] / А. О. Дегтяр, В. Ю. Степанов, С. В. Тарабан ; за заг. ред. А. О. Дегтяра. – Х. : С. А. М., 2010. – 276 с.

4. *Никофорук Б. В.* Системний підхід до прийняття управлінських рішень / Б. В. Никофорук. – Л. : Українська академія друкарства, 2007. – 229 с.
5. Ризикологія : навч.-метод. посіб. [для самот. вивч. дисц.] / [П. І. Верченко, Г. І. Великоіваненко, Н. В. Демчук та ін.]. – К. : КНЕУ, 2006. – 176 с.
6. *Юхимчук С. В.* Математичні моделі ризику для систем підтримки прийняття рішень / С. В. Юхимчук, А. О. Азарова ; Вінницький держ. технічний ун-т. – Вінниця : УНІВЕРСУМ-Вінниця, 2003. – 188 с.

Надійшла до редколегії 01.11.2010 р.