

15. Романенко Л. М. Гражданское общество (социологический словарь-справочник). М., 2005. 324 с.
16. Флиер А. Я. О новой культурной политике России // Общественные науки и современность. М., 1994. № 5. С. 14–25.
17. Шейко В. М., Тишевська Л. Г. Історія української культури: навч. посіб. К.: Кондор, 2005. 264 с.
18. Шейко В. М. Культура. Цивілізація. Глобалізація (кінець ХІХ – початок ХХІ ст.): в 2 т. Харків: Основа, 2001. Т. 1: 2001. 518 с.
19. Appadurai A. Disjunctive and difference in the global cultural economy // Public culture. 1990. № 2. P. 1–24.
20. La politique culturelle de la France: rapport du groupe d'experts europeen setrapport national. Paris: Documentation francaise, 1988. 89 p.
21. La politique culturelle en Roumanie. Rapport national / Programme Europeen d'examen des politiques culturelles nationales. – Strasbourg, 1999. 173 p.
22. Obuljen N. Why we need European cultural policies: the impact of EU enlargement on cultural policies in transition countries. URL: <http://www.eurocult.org>.
23. Rinaman K. French film quotas and cultural protectionism. URL: <http://www.american.edu/TED/French.tv.htm>.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 351.84

СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ РИЗИКАМИ ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ

Євтухов О. В.,

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто сутнісну характеристику механізму державного управління соціальними ризиками людського розвитку. Визначено суб'єкт і об'єкт державного управління соціальним ризиком, загальні й локальні принципи, логічні схеми функціонування даного механізму з виділенням засадничих для нього управлінських прийомів.

Ключові слова: соціальний ризик людського розвитку, державне управління, механізм державного управління, принципи державного управління соціальним ризиком.

Yevtukhov O. V.,

*Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

ESSENTIAL CHARACTERISTIC OF MECHANISM FOR PUBLIC MANAGEMENT OF SOCIAL RISKS OF HUMAN DEVELOPMENT

The paper gives an essential characteristic of the mechanism for public management of the social risks of human development. The subject and object of public management of social risks, general and local principles, and logic schemes of the mechanism functioning with their underpinning management techniques are determined.

Key words: social risk of human development, public administration, mechanism of public administration, principles of public management of social risk.

© Євтухов О. В., 2017

Зміни, що стрімко поширюються в сучасному суспільстві, крім безперечних позитивних результатів, породжують соціально-економічну та соціально-політичну нестабільність, спричиняють труднощі в управлінні соціумом у непередбачуваних, екстремальних ситуаціях, які потенційно можуть призводити до певних соціальних ризиків у сфері людського розвитку. Проблема державного управління соціальними ризиками ускладнюється тим, що механізми його реалізації, які було розроблено в попередні роки, уже не відповідають глобальним соціальним змінам суспільства в цілому. Соціальні ризики зумовлені багатозначністю соціальних процесів і надзвичайно різноманітні за своїми проявами. Належність ризиків до певної соціальної сфери впливає насамперед на характер їхніх наслідків, що тягне за собою необхідність розроблення відповідних управлінських механізмів, наявність яких може свідчити про існування реальної державної соціальної політики.

Окремі аспекти сутнісних складових механізму державного управління соціальними ризиками людського розвитку є предметом дослідження багатьох провідних вчених, серед яких: Н. Борецька, І. Гнибіденко, М. Долішній, А. Колот, Е. Лібанова, В. Надрага, О. Новікова, У. Садова, А. Семів, Н. Романюк та ін. Оцінка впливу соціальних ризиків здебільшого здійснюється в контексті соціальної безпеки та соціального захисту, при цьому недостатньо уваги приділяється вивченню механізмів державного управління соціальними ризиками у сфері людського розвитку як комплексного явища.

Метою статті є сутнісна характеристика механізму державного управління соціальними ризиками людського розвитку на основі визначення суб'єкта і об'єкта управління, загальних і локальних принципів, логічних схем функціонування даного механізму з виділенням засадничих для них управлінських прийомів.

В умовах об'єктивного існування соціальних ризиків і пов'язаних з ними фінансових, моральних та інших втрат виникає потреба в певному механізмі, який дозволив би найкращим із можливих способів з точки зору цілей, поставлених системою державного управління, прогнозувати можливі результати під час прийняття та реалізації тих чи інших управлінських рішень. Такий механізм державного управління має включати сукупність методів, прийомів і заходів, що дозволяють певною мірою прогнозувати настання ризикових подій і вживати заходів до виключення або зниження негативних наслідків настання таких подій.

Погоджуючися з В. Надрагою [1], під управлінням ризиком пропонується розуміти процес розроблення оптимальної стратегії, спрямованої на досягнення балансу між вирашем унаслідок зменшення ризику та витратами, які спричинить реалізація цього сценарію (включаючи відмову від будь-яких дій). Як головний методологічний принцип управління соціальними ризиками людського розвитку (за аналогією з трудовою сферою в автора) приймемо необхідність забезпечення співрозмірності негативних наслідків та ступеня ймовірності настання події шляхом оцінювання їх у відповідних одиницях виміру.

Державне управління соціальним ризиком складається з двох підсистем: керованої (об'єкта управління) і керівної (суб'єкта управління).

У системі управління соціальним ризиком об'єктом управління є ризик – ризикові вкладення в розвиток людського капіталу, економічні та соціальні відносини між індивідами, органами публічного управління, господарськими суб'єктами у процесі реалізації ризику.

Суб'єктом управління в системі управління ризиком є окремі групи людей та організації (підприємці, наймані працівники, органи державного управління та місцевого самоврядування, громадські організації та ін.), які за допомогою різних прийомів і способів управління здійснюють цілеспрямований вплив на об'єкт управління.

Під стратегією управління маються на увазі напрям і способи використання засобів для досягнення поставленої мети. Кожному способу відповідає певний набір правил і обмежень для прийняття найкращого рішення. Стратегія допомагає сконцентрувати зусилля на різних варіантах рішення, які не суперечать генеральній лінії стратегії, і відкинути всі інші варіанти. Із досягненням поставленої мети ця стратегія припиняє своє існування, оскільки нові цілі ставлять завдання розроблення нової стратегії.

Завданням тактики управління соціальним ризиком (за аналогією з концепцією менеджменту) є вибір оптимального рішення і найбільш конструктивних у даній ситуації методів і прийомів управління.

Аналіз ризику включає збирання й оброблення даних щодо аспектів ризику, якісний і кількісний аналіз ризику. Збирання та оброблення даних щодо аспектів ризику – один із найважливіших етапів процесу управління ризиком, оскільки процес управління в першу чергу передбачає отримання, перероблення, передачу та практичне використання різного роду інформації.

Отримана на цьому етапі інформація повинна бути достовірною, якісно повноцінною і своєчасною. Це може бути інформація: про ймовірність настання ризикової події; політичну, економічну та соціальну ситуацію; стан ринку певних товарів і послуг; умови страхування та ін.

Заходи щодо усунення та мінімізації ризику повинні включати вибір і обґрунтування гранично припустимих рівнів ризику, вибір методів зниження ризику, формування варіантів ризикового вкладення коштів в людський розвиток, оцінювання їхньої оптимальності на основі зіставлення очікуваної віддачі (прибутку та ін.) і величини ризику.

Таким чином, без ефективного механізму державного управління соціальними ризиками не може успішно діяти вся система управління економічними і соціальними процесами в цьому сегменті суспільних відносин (країні, регіоні, галузі, фірмі тощо). Ефективний механізм ризик-менеджменту дозволяє в повному обсязі реалізувати цілі та завдання, що стоять перед ним, сприяє результативному здійсненню функцій ризикового управління.

На етапі формування концепції державного управління соціальними ризиками людського розвитку вихідним теоретичним та, в остаточному рахунку, практичним питанням є визначення головних принципів його побудови, тобто основних вимог, яким повинна відповідати система управління ризиками. Можна виділити дві групи таких принципів: перша має загальний (глобальний) характер, і її може бути застосовано до більшості систем управління суспільним відтворенням; друга має локальний характер і спеціалізована стосовно конкретної сфери соціальних ризиків.

До загальних принципів державного регулювання соціальних ризиків слід віднести:

– принцип науковості, що передбачає наукову обґрунтованість прийнятих рішень і методів управління, які сприяють вирішенню пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку, а також використання під час побудови конкретних моделей управління сучасних досягнень науки і техніки, комп'ютерних інформаційних технологій;

– принцип орієнтованості на стратегічні цілі розвитку. Усі проекти управлінських рішень у сфері ризику повинні прийматися в розрахунок тільки тоді, коли вони не суперечать стратегічним напрямам соціально-економічного розвитку. Зокрема, стратегічні цілі розвитку України (у т. ч. і в соціальній сфері) чітко сформульовано в Стратегії сталого розвитку “Україна-2020”, схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [2];

– принцип інтегрованості із загальною системою управління цією соціальною спільнотою, що передбачає таке: у якій би сфері діяльності не приймалося управлінське рішення, воно прямо або опосередковано впливає на всю ситуацію в рамках певного об'єкта управління (регіон, галузь економіки тощо);

– принцип цілеспрямованості, що передбачає сконцентрованість політики в сфері ризику і керівних впливів на реалізацію конкретних програм і проектів людського розвитку;

– принцип системності та комплексності, що передбачає розроблення взаємозалежних і таких, що не суперечать одне одному, управлінських рішень, кожне з яких робить свій внесок у загальний результат соціальної політики, а також облік зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на ефективність управлінських впливів;

– принцип високого динамізму управління, який передбачає, що навіть найбільш ефективні державноуправлінські рішення у сфері аналізу, оцінювання та мінімізації ризиків і оптимізації величини збитків, розроблені й реалізовані в попередньому періоді, не завжди може бути повторно використано на наступних етапах;

– принцип варіантності, що передбачає, по-перше, множинність шляхів реалізації ризикової діяльності, політики у сфері управління ризиками відповідно до особливостей об'єкта; по-друге, можливість різноманітності керівної системи, яка має не меншу складність, ніж керована система; по-третє, обов'язкове розроблення декількох варіантів конкретних моделей аналізу, оцінювання та управління ризиками з метою вибору оптимального варіанта досягнення встановлених цілей;

– принцип ефективності, що передбачає позитивний результат функціонування механізму державного управління соціальними ризиками як для суб'єкта, так і для об'єкта управління, що враховує економічний, соціальний, моральний, екологічний аспекти діяльності.

Поряд із перерахованими вище загальними принципами можна виділити локальні, що формуються під впливом специфічних особливостей даної сфери ризику і властивих їй закономірностей. До них можна віднести:

– принцип усвідомленості прийняття ризиків. Приймаючи ризикове рішення, необхідно усвідомлено підходити до вибору варіанта дій із безлічі можливих альтернатив, зважуючи всі позитивні й негативні наслідки, що можуть мати місце під час реалізації рішення;

– принцип заохочення необхідної ризикової діяльності. Даний принцип віддзеркалює необхідність створення сприятливих умов для здійснення ризикової діяльності як найважливішої передумови ефективного соціально-економічного розвитку;

– принцип вибірковості та послідовності. Дотримання цього принципу передбачає обґрунтування, вибір і послідовну реалізацію конкретних для певного часового періоду цілей ризикової діяльності. Він також означає, що недоцільно створювати незмінну систему управління ризиками, оскільки вона неминуче виявиться неефективною в мінливому середовищі;

– принцип безперервності моніторингу за умовами, факторами та наслідками виникнення ризиків, результатами розвитку ризикової діяльності. Необхідність застосування цього принципу впливає з потреби відстеження зазначених змін для оперативного коригування ризикової політики та механізму її реалізації;

– принцип дієвого (стратегічного і оперативного) контролінгу. Передбачає постійне відстежування дотримання зовнішніх і внутрішніх правових норм, директив, настанов, податкової та фінансової дисципліни, своєчасності розрахунків тощо;

– принцип суцільного репортингу передбачає документування всіх факторів, параметрів і видів ризику та всіх результатів і наслідків ризикової діяльності;

– принцип економічності управління. Має на увазі вибір доцільної кількості застосовуваних методів аналізу, оцінювання та управління ризиками і визначення економічної доцільності використання їх, а також економію витрат різних ресурсів у процесі управління ризиковою діяльністю.

Дотримання всіх наведених вище принципів – важлива умова створення ефективної системи державного управління соціальними ризиками.

За будь-якої конфігурації системи державного управління ризиками ключовою передумовою ефективного її функціонування виступає якісний і кількісний аналіз ризику.

Якісний аналіз передбачає:

– виявлення джерел і причин ризику, етапів і робіт, при виконанні яких виникає ризик, тобто встановлення потенційних зон ризику;

– ідентифікацію (встановлення) всіх можливих ризиків на основі тієї чи іншої їхньої класифікації;

– виявлення практичних вигід і можливих негативних наслідків, що можуть настати під час реалізації ризикових рішень.

Особливу увагу слід звернути на те, що для ефективного проведення процедур аналізу та оцінювання ризику необхідно мати уявлення про фактори соціального ризику. Під такими факторами розуміються основні змінні, які можуть мати негативний або позитивний вплив на вирішення в країні (регіоні тощо) соціальних завдань. До основних факторів соціального ризику можна віднести: рівні соціальної стабільності (напруженості), соціальної нерівності, злочинності, безробіття, конфліктності, корупції, освіти, професійної підготовки, народжуваності; розвиток соціальної інфраструктури; ступінь участі держави в регулюванні соціальної сфери суспільства; вартість робочої сили тощо.

Результати якісного аналізу є важливою вихідною інформацією для наступного рівня вивчення соціальних ризиків людського розвитку – кількісного аналізу.

Кількісний аналіз передбачає кількісне визначення окремих ризиків і ризику проекту (рішення) в цілому. Відповідно до об'єктно-суб'єктної позиції в інтерпретації соціального ризику, слід звернути увагу на два окремих випадки його вимірювання: по-перше, соціальний ризик може виражатися як об'єктивна ймовірність реалізації тієї чи іншої конкретної небезпеки за певною шкалою в інтервалі від 0 до 100 %; по-друге, ризик може бути виміряно на основі суб'єктивних оцінок у рамках тієї чи іншої шкали рангів, наприклад за відсутності будь-якої можливості обчислення об'єктивної його ймовірності. З цієї ситуацією, як показує аналіз,

особливо часто доводиться стикатися в разі кількісного аналізу ризику соціально значущих унікальних подій (війни, розпаду держави, техногенної катастрофи тощо). У деяких країнах (Великобританія, США, Нідерланди) навіть уведено різні шкали ризиків у сферах екології, технологій, природних ситуацій [3].

Як приклад можна навести поділ ризиків за рівнем небезпеки:

– сфера помірного ризику. Діяльність із таким низьким рівнем ризику розглядається як загальноприйнятна і не вимагає будь-яких додаткових зусиль для зниження зумовленого нею ризику;

– сфера надмірного ризику. Містить гранично припустимий рівень ризику, який не повинен перевищуватися, незалежно від можливих економічних і соціальних переваг того чи іншого виду діяльності для суспільства в цілому. Відповідно, рівень ризику, що перевищує гранично припустимий, повинен розглядатися як надмірний. Будь-яка практична діяльність, що піддає надмірному ризику життя окремої людини, є неприпустимою;

– сфера прийняттого ризику знаходиться між двома попередніми зонами. Конкретні значення рівня ризику, прийняттого для тієї чи іншої діяльності, визначаються з урахуванням економічних, екологічних, соціальних показників, наявних матеріальних і ресурсних можливостей, відповідних законодавчих актів [4].

У межах об'єктно-суб'єктної концепції ризику доречно поставити питання про співвідношення об'єктивної ймовірності ризику (шкала відносин) і його оцінкою (шкала рангів). При матеріалістичних вихідних позиціях відповідь однозначна: суб'єктивна оцінка ризику зумовлюється об'єктивним його рівнем. Зрозуміло, що цей взаємозв'язок може бути досить умовним, навіть якщо відповідні об'єктивні залежності розраховуються на основі комплексних і достовірних статистичних даних, але за їхньої відсутності (немає потрібної інформації, її отримання є занадто коштовним тощо) суб'єктивне оцінювання експертами може стати єдиним виходом під час кількісного оцінювання ризику.

Досліджуючи практику державного управління соціальними ризиками, можна дійти висновку, що воно зазвичай здійснюється на основі реагування на кризові ситуації або запобігання їм.

Реактивне управління здійснюється як відповідь на виниклі несприятливі ситуації. Воно застосовується тоді, коли виникають умови, що загрожують життю або призводять до смерті людей. Воно здебільшого полягає в розробленні заходів, спрямованих на запобігання повторному виникненню подібних ситуацій. Цей варіант управління ризиком має спонтанний характер, оскільки управлінські заходи здійснюються без ретельного аналізу вигід і витрат, що зумовлене обмеженістю часу, необхідного для вирішення виниклих завдань.

Формалізований тип управління ризиком ґрунтується на моделі, розробленій ще до настання несприятливих ситуацій, і є здійсненням заздалегідь передбачених кроків і дій. Він передбачає проведення кількісного оцінювання ризику, ступеня тяжкості можливих наслідків ще до прийняття рішення щодо мінімізації негативних результатів можливої несприятливої ситуації. Цей тип управління ризиком ґрунтується на прийнятих законах, нормативних актах, заздалегідь розроблених правилах і стандартах.

Обидві розглянуті схеми управління використовують споріднені прийоми управління ризиком, основними з яких є:

– запобігання ризику – означає відмову від реалізації заходу (проекту), пов'язаного з ризиком. Наприклад: рівень можливих втрат, а також додаткові витрати, пов'язані зі зменшенням ризику або передачею ризику іншій особі, неприйнятні, а рівень можливих втрат значно перевищує очікувану віддачу (прибуток) тощо;

– зниження ступеня ризику передбачає зменшення ймовірності та обсягу втрат. Існує багато різних способів зниження ступеня ризику залежно від конкретного виду ризику і характеру діяльності. Одним з окремих випадків зниження ступеня ризику є передача ризику, тобто відповідальності за ризик (повністю або частково), комусь іншому, наприклад страховій компанії;

– прийняття ризику означає збереження всього або частини ризику (у разі передачі частини ризику комусь іншому) за даним суб'єктом управління, тобто на його відповідальності.

Державна стратегія з управління соціальними ризиками покликана забезпечити достатній рівень матеріального добробуту суспільства, його стабільність і впевненість у завтрашньому дні, сприяти розвитку духовно-культурних основ населення нашої країни.

При цьому важливою складовою соціальної політики держави є ефективні профілактичні заходи в системі соціального захисту, які є надзвичайно актуальними в період проведення масштабних реформ у соціально-економічній сфері та можуть розглядатися як частина державної стратегії, спрямованої на оцінювання й компенсацію соціальних ризиків.

У результаті проведеного аналізу сутнісних характеристик механізму державного управління соціальними ризиками людського розвитку визначено суб'єкт і об'єкт управління, загальні та локальні принципи, принципові схеми функціонування даного механізму з визначенням засадничих для них управлінських прийомів. Реалізація соціальних ризиків знаходить прояв в їхньому негативному впливі на поведінку людей, підвищенні соціальної девіантності, відчуття небезпеки, наростаючої зовнішньої загрози, соціальної нестабільності суспільства. Багатоаспектність соціальних ризиків, складність їхньої природи вимагають від державних органів управління більш глибоких оцінок соціальних наслідків ризиків і розроблення продуманих стратегій щодо їхньої локалізації і запобігання їм у майбутньому. У зв'язку з цим антикризова соціальна політика як основа національної безпеки повинна стати одним із пріоритетних напрямів діяльності держави.

Список використаних джерел

1. Надрага В. І. Соціальне страхування в системі регулювання соціальних ризиків // Вісник економічної науки України. 2014. № 2. С. 99–103.
2. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020”: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Новікова О. Ф. Оцінка соціальних ризиків в регіонах України як підстава для прийняття управлінських рішень щодо їх подолання. URL: <http://old.niss.gov.ua>.
4. Людський розвиток в Україні: мінімізація соціальних ризиків: колективна наук.-аналіт. моногр. / за ред. Е. М. Лібанової. Київ: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України; Держкомстат України, 2010. 496 с.
5. Інформаційне забезпечення державного та регіонального соціального управління: монографія / О. Г. Осауленко, О. Ф. Новікова, Н. С. Власенко та ін. / Ін-т економіки пром-сті НАН України; Держкомстат України. Київ; Донецьк, 2004. 656 с.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.