

Министерства информационных технологий и связи Республики Молдова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.mtic.gov.md/img/pdf/1069_2000-06-22_ru.pdf. – Заголовок с экрана.

17. Об участии в международном информационном обмене: Федеральный Закон Российской Федерации от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/doc1118925201859#>. – Заголовок с экрана.

18. Об информатизации: Закон Республики Таджикистан от 6 августа 2001 г. № 40 // Официальный сайт Национального центра законодательства при Президенте Республики Таджикистан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://mmk.tj/ru/library/zakon_respubliki_tadzhikistan_ob_informatizacii.doc. – Заголовок с экрана.

19. Модельный закон об электронных государственных услугах: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 7 апреля 2010 г. № 37-7 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_m99. – Назва з екрана.

20. Модельный информационный кодекс для государств-участников СНГ: Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 3 апреля 2008 г. № 30-6 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_i45. – Назва з екрана.

УДК 351.005.52:005.334

Галина Кулик

СУТНІСТЬ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ РИЗИКІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті зроблено спробу визначити сутність ризиків у сфері державного управління, осмислити фактори їх виникнення та провести класифікацію ризиків державно-управлінської діяльності.

Ключові слова: державне управління, ризики у державному управлінні, ризикоутворюючі фактори, класифікація ризиків державно-управлінської діяльності.

Сучасна Україна повною мірою відповідає ознакам суспільства ризику, визначеним Ульріхом Бекком. Йдеться про зростаючу невідповідність між масштабами технологічних і соціальних змін, що супроводжуються економічною та політичною нестабільністю, та можливостями людської адаптації до них, яка і визначає основні ризики українського суспільства.

Постійний моніторинг цих ризиків, передбачення їхніх можливих наслідків, осмислення шляхів їх попередження, послаблення або повного усунення – головна вимога національної безпеки України, а відтак, одна із головних умов ефективного державного управління.

Разом із тим в теорії державного управління спостерігається виразна неоднозначність у розумінні суті та

специфіки ризиків державно-управлінської діяльності, значний різномісний у підходах до їх класифікації. У результаті цього у ході державного управління виникають труднощі при виборі та застосуванні відповідних механізмів управління ризиками. Тому реагування на ситуацію ризику у сфері державного управління досить часто буває несвоєчасним, а нерідко і неадекватним.

Ризик як невід’ємний атрибут управлінської діяльності виступає предметом досліджень: І. Балабанова, В. Вітлінського, С. Кравченка, В. Кривошеїна, А. Старостіної, В. Черкасова, А. Шегди та інших, які зосереджують увагу на сутності ризику, факторах та видах ризиків, що супроводжують управління різними сферами суспільного буття.

Важливе значення для осмислення ризиків державно-управлінської діяльності мають праці вітчизняних та зарубіжних теоретиків державного управління: В. Авер’янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Б. Колеснікова, В. Малиновського, Т. Мотренка, Н. Нижник, О. Оболенського, Т. Пахомової, Л. Пашко, Г. Райта, С. Серьогіна, В. Цветкова та інших.

Проте і на даний час існують певні прогалини і суперечності в осмисленні сутності, специфіки та видів ризиків у державному управлінні. Причиною цього виступає, з одного боку, складність даного феномену та порівняно незначний термін його цілеспрямованого теоретичного аналізу, а з іншого – нерідко вузькогалузевий підхід до його осмислення.

Виходячи з цього, метою даної статті є спроба осмислити сутність ризиків у сфері державного управління, окреслити фактори їх виникнення та головні підходи до класифікації ризиків державно-управлінської діяльності.

Осмислення сутності ризиків у державному управлінні неможливе без урахування його (державного управління) специфіки як особливого виду діяльності.

Ряд дослідників акцентує увагу на ролі державного управління як регулятора всіх сфер суспільного життя, тобто зосереджується на об’єкті управління. Так, Г. Атаманчук розуміє державне управління як практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу [1, с. 38]. Подібним до такого розуміння державного управління є погляд В. Цветкова, який визначає останнє як впорядкування різних соціальних процесів у суспільстві з метою забезпечення функціонування та розвитку суспільства як єдиного цілого [12, с. 120].

Інші дослідники при розумінні державного управління зосереджують увагу на суб’єктах даного виду діяльності. Так, В. Авер’янов описує державне управління як особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [4, с. 6]. В. Бакуменко розглядає державне управління як діяльність держави (органів державної влади), спрямовану на створення умов для найповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [5, с. 150].

На нашу думку, більш продуктивним для адекватного розуміння державного управління є об’єднання об’єктного та суб’єктного підходів до його визначення, що забезпечить цілісне уявлення про суть та специфіку даного виду діяльності, а відтак і специфіку відповідних

ризиків. При такому підході державне управління виступає як діяльність системи державних органів, спрямована на регулювання різноманітних суспільних процесів та забезпечення функціонування та розвитку суспільства як єдиного цілого.

З урахуванням сказаного можна припустити, що специфіка державно-управлінської діяльності полягає в охопленні всіх сфер суспільного життя на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях та використанні спеціального апарату управління – системи органів державної влади, які наділені спеціальними владними повноваженнями та відповідальністю в межах своєї компетентності. Водночас специфічна риса державного управління полягає в його надзвичайній складності. Адже за своєю структурою суспільне життя складно організоване і зумовлене багатьма факторами, виявити всю сукупність яких часто просто неможливо. Складність, постійна динаміка та поліказуальність елементів соціальних систем у своїй взаємодії призводить до синергетичного ефекту невизначеності як джерела ризиків державно-управлінської діяльності.

Щодо ризиків, які виникають в системі державного управління, то в «Енциклопедичному словнику з державного управління» [5, с. 621] вони визначаються як невизначеність, пов'язана з можливістю виникнення під час реалізації державного управління несприятливих ситуацій та наслідків, яка виявляється у неповноті або неточності інформації, а також у пов'язаних із цим витратах і результатах. Дане визначення, розкриваючи причини та наслідки ризику, у той же час, на наш погляд, неправомірно ототожнює ризик з невизначеністю, що іманентно притаманна будь-якій управлінській діяльності та виступає джерелом ризиків, і не відображає специфічний об'єкт його впливу – суспільство.

Проведений нами аналіз рефлексії феномену ризику в історії суспільної думки [7, с. 24] дає підстави розглядати ризик, передусім, як небезпеку настання негативних наслідків у ході діяльності в умовах невизначеності. Тому, на наш погляд та з урахуванням вищенаведеного, ризик у державному управлінні можна визначити як небезпеку настання негативних наслідків для суспільного розвитку у ході державно-управлінської діяльності.

Більш адекватному усвідомленню сутності ризику в державному управлінні сприяє запропоноване Г. Ситником [11, с. 119] розмежування понять «виклик», «ризик», «небезпека» та «загроза», які нерідко вживають як синоніми, а інколи навіть ототожнюють. При цьому, у цілому погоджуючись з Г. Ситником, вважаємо, що розмежування наведених понять необхідно здійснювати шляхом їх співвіднесення за такими критеріями, як масштабність, стан системи, швидкість реагування. *Виклики – це проблеми, які постійно* виникають в процесі діяльності соціального суб'єкта, але *негайного* втручання не вимагають, тобто виступають стимулом до дії. Ризик як атрибут діяльності, що передбачає можливе настання негативних наслідків у ході діяльності в умовах невизначеності, характеризує потенційний стан системи. Поняття «небезпека» дає можливість якісно та кількісно охарактеризувати реальний стан об'єкта у контексті умов їх функціонування в конкретній ситуації та констатує об'єктивне існування джерела небезпечних явищ. Під поняттям «загроза» розуміють практично реальну, але не фатальну можливість заподіяння шкоди, майнових, фізичних або моральних (духовних) збитків особистості, суспільству чи державі [11, с. 113]. Тобто загроза являється джерелом небезпеки (мірою можливості реалізації небезпеки для окремого об'єкта) та ви-

магає негайного реагування для запобігання настання негативних наслідків.

На основі вище проведеного аналізу розуміння сутності державного управління можна, на наш погляд, визначити деякі риси ризиків державно-управлінської діяльності:

- масштабність (поширення наслідків ризиків на все суспільство);
- поліаспектність (охоплення всіх аспектів суспільного життя);
- динамічність (постійна змінюваність факторів ризиків, їх проявів та наслідків у сучасному динамічному середовищі);
- багаторівневість (охоплення всіх рівнів організаційної структури державного управління: загальнодержавного, регіонального, обласного та місцевого);
- комплексність (взаємовплив та взаємозв'язки між ризиками, що формує систему ризиків державно-управлінської діяльності);
- соціальність (безпосередня пов'язаність проявів та наслідків ризиків з функціонуванням суспільства).

Більш повному уявленню про сутність ризику в державному управлінні сприяє адекватне розуміння ризикоутворюючих факторів. Останні являють собою комплекс причин, що породжують ризики у будь-якій діяльності.

При найбільш загальному підході та з певною мірою умовності фактори ризиків державно-управлінської діяльності можна поділити на певні групи: зовнішні та внутрішні; об'єктивні та суб'єктивні; загальні та специфічні.

До зовнішніх факторів ризику в державному управлінні, на думку Я. Вишнякова, відносяться політичні (в тому числі міждержавні відносини), науково-технічні, екологічні, економічні та соціально-культурні складові зовнішнього середовища. До внутрішніх – фактори, безпосередньо пов'язані з діяльністю державного органу: компетентність керівництва організації, вибір стратегії та цілей діяльності, організаційна структура, якість кадрового складу (професійна підготовленість, відповідальність тощо), матеріально-технічне оснащення, корпоративна політика тощо [3, с. 48].

Об'єктивні фактори ризику державного управління зумовлені об'єктивним існуванням невизначеності, притаманної процесам суспільного життя, та випадкових факторів, існування яких передбачити неможливо. Об'єктивні природні, економічні, політичні, соціальні та інші умови формують об'єктивну природу ризиків державно-управлінської діяльності. Суб'єктивним фактором є закладений суб'єктивізм управлінських рішень, що приймаються в процесі державно-управлінської діяльності. Вплив досвіду, рівня знань та компетентності, психологічних особливостей особи, що приймає державно-управлінське рішення, на оцінку ризикової ситуації створює передумови можливості неадекватної реакції на неї.

За ознакою «загальні та спеціальні» В. Романов виділяє так звані нейтивні (від англ. native – властивий), що впливають тільки на конкретний вид ризику, та інтегральні (загальні) ризикоутворюючі фактори, які впливають на ризики відразу декількох видів, та зазначає, що існує можливість діалектичного переходу самого ризику в категорію ризикоутворюючого фактору [10].

При більш детальному підході за основу поділу приймаються й інші підстави. Так Б. Колесніков, виходячи з того, що «ризикогенність породжується і самим політичним керівництвом держави, і апаратами державного

управління та місцевого самоврядування, і внутрішнім соціальним та природним середовищем у державі, а також зовнішнім, глобальним соціальним та природним середовищем» [6, с. 249], зосереджується на наступних групах чинників ризикованого характеру державно-управлінської діяльності, пов'язаних з механізмами її здійснення. Перша група пов'язана з механізмами постановки суспільних проблем на порядок денний, друга – з механізмами розробки варіантів державної політики, третя – з механізмами прийняття рішень в контексті розроблених альтернатив, четверта – з механізмами реалізації державно-управлінських рішень і п'ята – з оцінкою результативності державної політики.

В. Бакуменко та О. Орлов до основних факторів ризиків державного управління відносять: нестабільність законодавства, нестабільність економічної та соціальної ситуації, невизначеність політичної ситуації, неповнота або неточність наданої інформації, невизначеність цілей, інтересів та поведінки учасників державно-управлінських відносин, зміна влади, зовнішньополітичний та зовнішньоєкономічний ризик, технологічний ризик, стихійні лиха [5, с. 621]. На наш погляд, дана класифікація ризикоутворюючих факторів має дискусійний характер, оскільки поєднує як фактори ризику, так і самі ризики, які ними викликаються.

Різноманітність, динамічність та взаємопов'язаність ризикоутворюючих факторів робить достатньо непростою класифікацію ризиків державно-управлінської діяльності. Як відомо, наукова класифікація передбачає розподіл предметів певного роду відповідно до їх найбільш істотних ознак на взаємопов'язані класи, що створюють чітку систему. Головною умовою правильної класифікації є застосування єдиної підстави поділу та врахування саме істотних ознак, які відображають сутність предмета, а не другорядних.

Водночас, виходячи зі специфіки предметної області, окремі дослідники вважають за необхідне конкретизувати принципи класифікації ризиків [9, с. 39]:

1) класифікація ризиків повинна відповідати конкретним цілям, наприклад, вивченню природи ризиків, формуванню методів адекватного ризик-менеджменту тощо;

2) класифікація повинна проводитися з позицій системного підходу: ієрархічна структура ризиків повинна відбивати системні взаємозв'язки досліджуваних явищ, зокрема в одну групу не повинні поєднуватися ризики різних рівнів розгляду;

3) ситуації ризиків однієї групи повинні мати деталізацію одного порядку та відповідати цілям класифікації. Уточнення ознак повинне бути обмежене в межах однієї групи;

4) однакові ризикові ситуації можуть містити різні ризики.

Найпоширенішою класифікацією у сучасній вітчизняній літературі [2, 3, 8, 9] є поділ ризиків за суб'єктно-об'єктними характеристиками діяльності на суб'єктні та об'єктні та за сферою виникнення, фактично за факторами, на зовнішні та внутрішні. Щодо перших, то суб'єктні ризики державно-управлінської діяльності за належністю до гілок влади поділяють на: законодавчі, виконавчі та судові. Об'єктні ризики впливають із специфіки об'єктів державного управління та поділяють за сферами (політичний, економічний, екологічний, правовий, науково-технологічний, соціальний, культурний тощо) та рівнями (глобальний, загальнодержавний, регіональний, обласний, місцевий).

При класифікації на зовнішні та внутрішні серед зовнішніх ризиків за сферою виникнення, на думку Я. Ви-

шнякова, можна виділити ризики: природні; техногенні; соціальні; політичні; економічні [3]. Зовнішні ризики тісно пов'язані з об'єктними ризиками: вони формуються у середовищі, яке є об'єктом управління державних органів.

Внутрішні, тобто організаційні, ризики можна поділити на дві групи:

- загальні – притаманні органу державної влади, як і будь-якій організації: управлінські, юридичні, технологічні, інформаційні, кадрові, фінансові, матеріально-технічні, комунікаційні, репутаційні;
- специфічні – пов'язані з функціями держави, які виконує відповідний орган державної влади.

Цілком очевидно, що поділ ризиків на суб'єктні та об'єктні, зовнішні та внутрішні має достатньо відносний характер в силу самої діалектики зовнішнього та внутрішнього, об'єктивного та суб'єктивного. Тому його використання – це лише перший крок до класифікації ризиків відповідної сфери державного управління.

В. Бакуменко та О. Орлов пропонують поділити ризики державного управління на політичний, регіональний та законодавчий [5, с. 621]. Як на наш погляд, у даній класифікації не дотримується принцип єдиної підстави поділу, а саме, змішуються сфери (політичний, законодавчий ризик) та територіальний принцип поділу в системі управління (регіональний ризик).

Гадаємо, що в залежності від рівня державного управління можна виокремити ризики стратегічного, тактичного та оперативного рівнів. Ризики стратегічного рівня державного управління – це небезпека заподіяння шкоди національним інтересам держави та погіршення перспектив її стійкого розвитку. Основним суб'єктом управління на цьому рівні виступають Верховна Рада України та центральні органи виконавчої влади. Ризики стратегічного рівня пов'язані із двома групами факторів:

- зовнішніми – негативними змінами міжнародного становища держави, у першу чергу в політичній і економічній сферах, внаслідок несприятливих тенденцій світового розвитку;
- внутрішніми – можливістю кризового розвитку соціально-економічної системи або створення передумов для такого розвитку, у тому числі внаслідок прийняття неефективних або неприйнятних стратегічних рішень за пріоритетними напрямками розвитку країни.

Стратегічні ризики мають найбільш суттєве значення, оскільки визначають у довгостроковій перспективі напрями державного розвитку та стають зовнішніми ризикоутворюючими факторами для тактичного рівня державного управління.

Основними органами управління на тактичному рівні державного управління виступають регіональні та місцеві органи державної влади. Кожен державний орган у межах своїх повноважень реалізує функції держави у відповідній сфері. Організація та технологія виконання покладених на нього завдань містить ризики, пов'язані з фінансовим, правовим, кадровим, інформаційним, матеріально-технічним тощо забезпеченням управлінської діяльності на цьому рівні.

Особливе місце належить ризикам оперативного рівня державного управління, тобто ризикам професійної діяльності державних службовців, відповідальних за прийняття рішень безпосередньо під час виконання своїх посадових обов'язків. Дані ризики пов'язані з наступними ризикоутворюючими факторами: можливою невідповідністю розподілу обов'язків серед працівників якісній оцінці кадрового складу; труднощами адаптації

до професійної діяльності; слабкою та недосконалою мотиваційною та оціночною складовою тощо.

На наш погляд, класифікація ризиків державно-управлінської діяльності за рівнем управління є достатньо продуктивною з точки зору забезпечення функціонування та розвитку суспільства.

↗ Державне управління, як і будь-яке управлінська діяльність, містить численні ризики, своєчасне реагування на які потребує усвідомлення їх сутності, специфіки та різновидів.

Особливість державного управління надає певної специфіки ризикам, що виникають в його рамках. Ризик у сфері державного управління виступає як небезпека настання негативних наслідків для суспільного розвитку у ході державно-управлінської діяльності. Ризики державно-управлінської діяльності характеризуються масштабністю, поліаспектністю, динамічністю, багаторівневістю, комплексністю, соціальністю.

При всьому різноманітті підходів до класифікації ризиків у державному управлінні найбільш продуктивним, на наш погляд, можна вважати їх поділ на: суб'єктні та об'єктні; зовнішні та внутрішні; ризики стратегічного, тактичного та оперативного рівнів управління.

Ефективне державне управління передбачає системне бачення сутності та різновидів ризиків державно-управлінської діяльності, що дозволяє визначити найбільш ефективні методи ризик-менеджменту.

Література.

1. Атаманчук В. Г. Теория государственного управления: [курс лекций] / Атаманчук В. Г. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
2. Вітлінський В.В. Ризикологія в економіці та підприємстві / В.В. Вітлінський, Г.І. Великоіваненко. – К.: КНЕУ, 2004. – 480 с.
3. Вишняков Я.Д. Общая теория рисков / Я.Д. Вишняков, Н.Н. Радаев. – М. : Издательский центр «Академия», 2008. – 368 с.
4. Державне управління: теорія і практика / [за ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 820 с.
6. Колесніков Б.П. Державне управління розвитком інформаційного суспільства в Україні: монографія / Б. П. Колесніков. – Донецьк: Вид-во «Ноулідж» (донецьке відділення), 2010. – 319 с.
7. Корх О.М. Феномен ризику як об'єкт осмислення в теорії державного управління / О.М. Корх, Г.Ю. Кулик // Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління». – 2011. – № 1. – С. 18-24.
8. Кривошеїн В. В. Політична ризикологія: епістемологічний статус, предметна сфера, аналітичні інструменти : монографія / В. В. Кривошеїн. – Д. : Інновація, 2009. – 316 с.
9. Рогов М. А. Риск-менеджмент / М. А. Рогов. – М.: Финансы и статистика, 2001. – 322 с.
10. Романов В.С. Механизм управления рисками предприятия в современных условиях хозяйствования: автореф. дис. на соискание уч. степени канд. эконом. наук : спец. 08.00.05 «Экономика, организация и управление народным хозяйством» / В. С. Романов. – Ульяновск, 2002. – 20 с.
11. Ситник Г.П. Національна безпека України: теорія та практика: навчальний посібник / Г.П. Ситник, В.М. Олуйко, М.П. Вавринчук; за заг. ред. Г.П. Ситник. – Хмельницький, Київ: Вид-во «Кондор». – 2007. – 616 с.

12. Цветков В.В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства [Текст] : монографія / В.В. Цветков, В.П. Горбатенко. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.

УДК [351.85:655]«1917-1920»

Василь Купрійчук

НАЦІОНАЛЬНЕ КНИГОВИДАННЯ ЯК СКЛADOVA ДЕРЖАВНОЇ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ ДОБИ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ 1917–1920 РР.

У статті розглядаються становлення й розвиток книговидавничої діяльності України на початку ХХ століття – у період українського національного відродження 1917-1920 рр. Розкрито роль у цьому процесі українських урядів, місцевих органів влади, громадських, культурних організацій, політичних партій, профспілок, меценатів, цивільного населення.

Ключові слова: книговидання, гуманітарний розвиток, освіта, культура, журнали, газети, Центральна Рада, Гетьманат, Директорія УНР.

↗ Складовою частиною державної гуманітарної політики в добу Української революції 1917–1920 років було створення українського видання періодичної преси та літератури. Книжки і періодична преса були в той час основними джерелами, через які людина отримувала знання, різного роду культурну, політичну інформацію, духовне виховання. Тому друкарство стало об'єктивною стержнем всієї культурно-освітньої роботи, і від рівня його розвитку залежав гуманітарний стан всього суспільства.

↗ Питання розвитку державної гуманітарної політики, а саме: створення українських друкарень, випуску українських книжок, журналів, газет, в тому числі розвитку науки, освіти й культури за доби Центральної Ради, Гетьманату, Директорії УНР розглядалися безпосередніми учасниками національно-визвольних змагань – Х. Алчевською, С. Єфремовим, В. Ігнатенком, М. Грушевським, В. Винниченком, Д. Дорошенком, Д. Донцовим, П. Христюком, М. Шаповаловим.

Участь провідних українських публіцистів того часу – Миколи Василенка, Володимира Науменка, Симона Петлюри, Івана Огієнка, Христофора Баранського, Миколи Вороного та інших відомих українських діячів визначали рівень книговидання та його вплив на формування гуманітарного розвитку.

Українську книгознавчу періодику комплексно досліджували такі відомі науковці, як: Т. Ківшар, О. Коновець, М. Тимошик, Н. Королевич, Л. Лазебний, І. Крупський, М. Низовий та інші.

↗ Складовою частиною гуманітарного розвитку в добу Української революції 1917-1920 років було створення українського книговидання. Ці