

Євгеній ЖАДАН

*Національна академія державного управління
при Президентіві України**Дніпропетровський регіональний інститут державного управління***МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ
СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ МІСТА**

Розглядається підхід до управління ризиками, що загрожують системі соціальної безпеки промислового міста в умовах розвитку його виробничих систем. Визначається зміст поняття «ризик» у теорії управління містом як складною соціально-економічною системою. Наводиться тривимірний модель соціальної безпеки міста, що дозволяє виділити основні групи загроз та віднайти оптимальні способи їх уникнення.

Ключові слова: соціальна безпека міста, ризики, загрози безпеці, індикатори, місцеве самоврядування, промисловий розвиток.

Евгений Жадан. Методологические основы формирования модели социальной безопасности города

Рассматривается подход к управлению рисками, которые угрожают системе социальной безопасности промышленного города в условиях развития его производственных систем. Определяется содержание понятия «риск» в теории управления городом как сложной социально-экономической системой. Приводится трехмерная модель социальной безопасности города, позволяющая выделить основные группы угроз и найти оптимальные способы их нейтрализации.

Ключевые слова: социальная безопасность города, риски, угрозы безопасности, индикаторы, местное самоуправление, промышленное развитие.

Evhenii Zhadan. Methodological bases of formation model of social security of the city

The approach to risk management that threaten the social security system industrial city in terms of its production systems is considered. The concept of «risk» in theory of city management as a complex socio-economic system is defined. The three-dimensional model of social security of the city is given. It allows identifying the main threats by their groups and finding the best way to avoid them.

Key words: social security of the city, risks, threats, indicators, local government, industrial development.

Проблемним аспектом обраної для дослідження тематики є відсутність системи моніторингу та відслідковування ризиків, що загрожують соціальній безпеці міст України. Важливим науково-практичним завданням під час його розв'язання є розроблення підходу до моделювання системи соціальної безпеки промислового міста.

Дослідженню різних аспектів проблеми соціальної безпеки міст з позиції науки державного управління приділяли увагу такі вітчизняні вчені, як О. А. Карлова (з використанням методології системного управління пропорційним розвитком інфраструктури міст України) [1], Т. М. Мехедова (крізь призму вдосконалення самоврядних механізмів регулювання соціальних процесів на рівні громади) [2], А. А. Халецька (через формування державної політики соціального захисту населення) [4]. Розглядом цього питання займається широке коло зарубіжних учених. Проте напрацювання науковців недостатньою мірою вплинули на формування в містах України надійних систем соціальної безпеки.

Мета статті – дослідити теоретико-методичні засади управління ризиками та загрозами соціальній безпеці промислового міста.

Ризик – це одна з найважливіших категорій, що відображає міру небезпеки ситуацій, які характеризуються наявністю потенційно небезпечних факторів, здатних чинити несприятливий вплив на людину, на соціум у цілому. Тому управління містом як складною соціальною системою передбачає приділення ризикам та методології управління ними особливої уваги.

Теоретично об'єктивне існування ризиків розвитку соціальної сфери міста можна пов'язати з імовірнісною природою процесів [3, с. 63 – 65], багатоваріантністю матеріальних та ідеологічних відносин, у які вступають його мешканці. Проте функціонування й розвиток складних систем, якими є сучасні українські міста, як правило, описується за допомогою статистичних законів. Звідси випливає неможливість точного передбачення настання прогнозованого результату.

Стандартний підхід, прийнятий у теорії ймовірності [3, с. 35], припускає, що на певний об'єкт впливає безліч різних чинників, які через обмеженість нашого знання та інструментарію пізнання ми вважаємо випадковими. Очевидно, що домінування цього підходу в практиці управління пов'язане з об'єктивним обмеженням можливостей органів управління у сфері аналізу причинно-наслідкових зв'язків і виведення наслідків з відомих причин.

Випадковість, ризик і непередбачуваність для функціонування одного об'єкта не обов'язково будуть відображатися на стабільності цілої сукупності. Відповідно, непередбачуваність виникнення ризиків для однієї особи або груп осіб у масштабі міста як великої соціальної системи видається впорядкованою системою загроз, що підлягає контролю з боку органів місцевого самоврядування.

Завдання органів місцевого самоврядування щодо управління соціальними ризиками дозволяє експериментувати з моделлю об'єкта соціального захисту – міста, щоб з'ясувати, які з існуючих методів захисту є на даний час найбільш ефективними. Для великих промислових міст реалізація цих методів можлива за умови розвитку виробничих

комплексів, полягає вона у відслідковуванні тенденцій та уникненні загроз соціальній безпеці в основних сферах її прояву. Такими сферами (або складовими блоками) соціальної безпеки міста є: фінансово-інвестиційний, природно-екологічний та соціально-демографічний блоки.

Для кожного з цих блоків можна виділити ряд специфічних загроз, здатних вплинути на стан соціальної безпеки міста. Загрози соціальній безпеці міста за показниками першого блоку включають: зниження доходів населення, дисбаланс на ринку праці, зниження інвестиційної привабливості міста та його містоутворювальних підприємств, зниження рентабельності та прибутковості їхньої діяльності. За показниками другого блоку: посилення екологічних загроз, погіршення стану екосистеми міста, невикористання містоутворювальними промисловими підприємствами ресурсо-, енергозберігаючих технологій, що відповідають нормам екологічних стандартів. За показниками третього блоку: зростання рівня захворюваності населення, високий рівень смертності та перевищення цим показником рівня народжуваності, невідповідність соціальної інфраструктури міжнародним стандартам, недостатньо високий рівень людського розвитку, неефективна міграція.

Формування органами місцевого самоврядування засад соціальної безпеки міста (для великих промислових міст, зокрема, це видається можливим завдяки побудові потужних виробничих систем, залучення інвестицій, використання механізмів державно-приватного партнерства) передбачає розроблення ними підходу до аналізу соціально-економічних ризиків, що потребує послідовної реалізації етапів, які обґрунтовують формування ефективного комплексу заходів соціальної безпеки.

Перший етап полягає у визначенні основних, життєво важливих соціальних інтересів міської громади: стратегічних і тактичних цілей для досягнення довільно обраного ними (а також органами місцевого самоврядування або органами державної влади) стану розвитку міста, що підлягає захисту з позиції соціальної безпеки: актуального або запланованого (тобто вибір свого роду «точки відліку»). На цьому етапі доцільно визначити досягнуті і прогнозовані параметри діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення розвитку міста як фіксованого стану його соціально-економічної системи. Подальша оцінка динаміки ризиків та загроз має проводитися відповідно до цього стану.

Другий етап полягає у визначенні аспектів життєдіяльності міської громади, що є найбільш вразливими (найменш захищеними) для міста як узагальненого об'єкта захисту. Для всіх параметрів і напрямів діяльності, визначених на першому етапі, органами місцевого самоврядування має бути встановлений перелік загроз та причин їх можливого виникнення.

Третій етап – це оцінка ймовірності прояву (частоти реалізації) кожної із загроз з використанням одного з таких методів (або їх сукупності): емпіричної оцінки кількості проявів загрози за аналізований період; безпосередньої реєстрації проявів загроз; оцінки частоти прояву.

Четвертий етап полягає в оцінці втрат, очікуваних у результаті реалізації будь-якої із загроз соціальній безпеці міста. Визначені розміри ймовірних втрат певною мірою залежать від рівня надійності методів захисту, що застосовуються в системі соціальної безпеки міста. На цьому етапі доцільно визначити обсяг необхідних бюджетних асигнувань.

П'ятий етап – аналіз та вибір методів захисту з проведенням їх вартісної оцінки та очікуваної ефективності. Вибір сукупності застосовуваних методів захисту (економічних, організаційних, програмних, технічних), кожен з яких можна реалізовувати різними способами (з використанням різних заходів), зумовить досягнення необхідного рівня надійності системи захисту, вони визначатимуть вартість, розміри втрат від можливого прояву загроз, а отже, і ефективність усієї системи соціальної безпеки.

В умовах системної кризи, що охопила сучасну Україну, характеристики зовнішнього середовища змінюються швидко. Органи місцевого самоврядування, на яких пропонується покласти основні повноваження щодо управління розвитком міст, мають застосовувати моделі та інструменти, що забезпечуватимуть своєчасне управління ймовірними ризиками. Очевидно, що ця модель або моделі повинні бути динамічними. Якщо в умовах децентралізації державного управління повноваження щодо гарантування соціальної безпеки міста будуть повністю покладені на органи місцевого самоврядування, вони ризикують стикнутися з відомим правилом, коли обрана стратегія стає оптимальною в п'яти-, десятирічній перспективі і неприйнятною – у більш тривалому горизонті планування. Це завдання є вкрай складним для органів місцевого самоврядування з огляду на наявний у їхньому розпорядженні методологічний інструментарій.

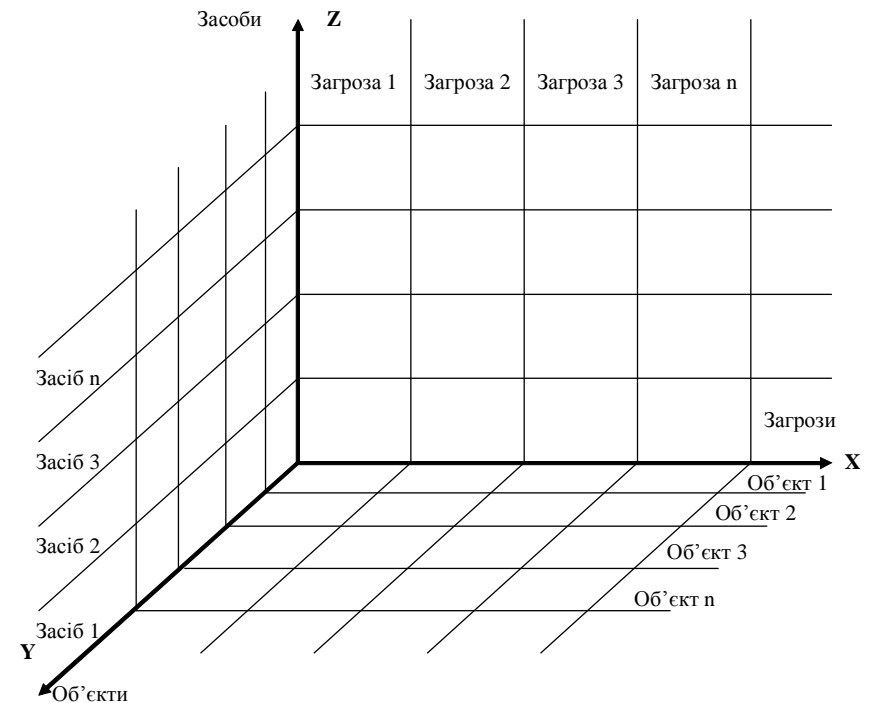
Необхідність оперативної обробки великих обсягів інформації обумовлює перехід від централізованого до децентралізованого (розподіленого) управління розвитком міста. Для великих міст як складних соціальних систем більш доцільним видається не централізоване диктування управлінських рішень, спрямованих на захист інтересів окремого суб'єкта, а створення умов для забезпечення реалізації цих інтересів. Органи місцевого самоврядування як безпосередні представники міської громади можуть виконувати цю функцію максимально ефективно, адже вона закладена в їхній природі. Проте інструментарій її реалізації все ж потребує вдосконалення в частині розроблення механізмів стратегічного управління ризиками, зокрема соціального характеру. У великих містах її реалізація може

бути частково покладена на містоутворювальні підприємства, що стають місцевими гарантами соціального захисту робітників. Для оперативного і точного реагування на великий спектр можливих загрозливих ситуацій без залучення необґрунтовано високої кількості та обсягів внутрішніх ресурсів міста така система повинна бути розподіленою, децентралізованою.

Сучасний інструментарій місцевого самоврядування має включати в себе ряд заходів не лише економічного характеру. Зокрема, адміністративні заходи мають передбачати з'ясування причин порушень соціальної сфери міста, дотримання принципу особистої відповідальності за будь-які соціально важливі рішення, що приймаються; контроль за застосуванням соціально небезпечних технологій на території міста, ьмовірний ризик від яких достатньо великий для соціально-економічної системи міста або окремих її елементів. Інформаційні заходи – своєчасне та повне забезпечення оперативною інформацією громадян та їх представницьких органів, що приймають соціально значущі рішення. Система освіти, сформована в місті, та сучасні інформаційні технології мають створювати можливості для реалізації таких заходів з метою посилення соціальної безпеки міста. Ці заходи у своїй сукупності утворюють інструментарій реалізації індивідуальної для кожного міста моделі управління соціальною безпекою, що обирається його органами місцевого самоврядування.

У теорії безпеки поширеним є наочне представлення методики розв'язання завдання забезпечення соціальної безпеки міст [2]. Особливий інтерес становить тривимірна графічна візуалізація у вигляді квадрантів безпеки: потенційних загроз, об'єктів та засобів захисту. Квадрант безпеки дозволяє оцінити обмеження, що накладаються потребами й можливостями управлінської системи. Крім того, поверхня, що обмежує потреби безпеки, може мати формалізований опис. Її дослідження є окремим завданням для кожного об'єкта.

Графічно потреби соціальної безпеки міста можна подати у вигляді тривимірної моделі (рисунок) [1, с. 11 – 18; 4, с. 32]. Розрізи даної моделі за площинами XOY, XOZ і YOZ мають прикладне значення. На основі розрізу площини XOY можна виділити загрози, що є найбільш характерними для соціальної сфери міста, а також найбільш вразливі об'єкти, що підлягають першочерговому захисту та виробленню відповідних управлінських підходів до їхнього убезпечення. Площина XOZ дозволяє оцінити якість системи захисту за наявності того чи іншого виду загрози безпеці об'єкта. Використання площини YOZ дає можливість підібрати конкретні засоби захисту відповідно до характеру об'єкта, що потребує захисту.



Тривимірна модель соціальної безпеки міста – «куб безпеки»

Розглянемо принцип аналізу загроз соціальній безпеці міста на прикладі м. Дніпропетровська. Об'єктами, що потребують захисту, візьмемо складові соціальної безпеки міста, які було наведено вище: фінансово-інвестиційна, природно-екологічна та соціально-демографічна сфери розвитку міста (таблиця).

Основними загрозами в контексті нашого дослідження є: несприятливі умови життя в місті, сформовані дією політичних, демографічних, соціально-економічних та природно-екологічних факторів; низька якість життя та бідність громадян, обумовлені нерозвиненістю ринку праці, браком житла, роботи, низькими доходами, високими цінами споживчого кошику та медико-санітарного захисту тощо; негативна динаміка людського розвитку, що включає зниження рівня освіченості, здоров'я та добробуту.

Основні засоби попередження, уникнення та нейтралізації наведених загроз: формування органами місцевого самоврядування на основі проведеного моніторингу та аналізу індикаторів соціальної безпеки міста відповідних програм місцевого розвитку; формування їх тісних кооперативних зв'язків з підприємствами; активізація сил населення щодо підвищення власної залученості до громадського

Розгортка куба складових соціальної безпеки м. Дніпропетровська

Розріз куба безпеки в площині XOY – «об’єкти захисту, загрози безпеці»				
Об’єкти \ Загрози	Несприятливі умови життя в місті	Низька якість життя громадян	Бідність населення	Негативна динаміка людського розвитку
Фінансово-інвестиційна сфера	+	-	+	-
Природно-екологічна сфера	+	+	-	-
Соціальна сфера	+	+	+	+
Демографічна сфера	+	+		+
Розріз куба безпеки в площині XOZ – «засоби захисту, загрози безпеці»				
Засоби \ Загрози	Несприятливі умови життя в місті	Низька якість життя громадян	Бідність населення	Негативна динаміка людського розвитку
Місцеві програми розвитку	+	+	-	+
Кооперація ОМС з підприємствами	+	+	+	+
Активізація ОМС дій населення	+	+	+	+
Державна та зовнішня допомога	+	+	+	-
Розріз куба безпеки в площині YOZ – «об’єкти захисту, засоби захисту»				
Об’єкти \ Засоби	Місцеві програми розвитку	Кооперація ОМС з підприємствами	Активізація ОМС дій населення	Державна та зовнішня допомога
Фінансово-інвестиційна сфера	+	+	-	+
Природно-екологічна сфера	+	-	-	+
Соціальна сфера	+	+	+	+
Демографічна сфера	+		+	+

життя, сприяння прискоренню процесів соціалізації; організація формування джерел державної та зовнішньої цільової допомоги на розвиток містоутворювальних підприємств, що визначають рівень соціальної безпеки міста.

Таким чином, для кожного об’єкта, що потребує захисту, можна виявити припустиме поєднання ймовірних загроз, засобів і методів захисту на рівні міста. У цілому куб безпеки може мати будь-яку розмірність. Усі зазначені показники визначаються здебільшого кількістю їх класифікаційних ознак. Оскільки тривимірна модель є простою в сприйнятті й застосуванні, вона може передбачати певні модифікації. Зокрема, замість об’єктів захисту можна досліджувати суб’єкти його забезпечення.

У контексті завдань забезпечення соціальної безпеки промислового міста приймаємо, що основним суб’єктом формування системи соціальної безпеки міста є місцеве самоврядування. Проте з точки зору інституційного підходу як суб’єкти соціальної безпеки міста можна розглядати також соціальні служби, підприємства, організації та інші інститути соціального впливу.

Повертаючись до проблеми визначення розмірності, розмірність куба не впливає на аналіз площинних (двовимірних) розрізів. Тому можна запропонувати відповідний методологічний підхід, який дозволить обґрунтувати результати аналізу розрізів куба безпеки. Характеризуючи обраний розріз, слід мати на увазі, що його елементи відрізняються великим різноманіттям як за цілями свого призначення, так і за набором характеристик. Тобто це завдання аналізу масиву багатовимірних даних, кожен елемент множини можна розглядати як систему з великою кількістю внутрішніх характеристик. Тому для їх опису потрібна така модель даних, яка дозволила б урахувати цю багатовимірність та не була б при цьому дуже складною.

Управління соціальною безпекою промислового міста можна звести до аналізу його внутрішнього середовища та потенційних можливостей (з використанням моделі «куб безпеки»), з виробленням системи заходів прогнозування та уникнення загроз соціальній безпеці. При цьому відправною точкою реалізації цього завдання є усвідомлення того, що соціальна безпека міста є таким станом його розвитку, якому характерна позитивна сталість соціально-економічних процесів і в якому сформовано інструментарій виявлення потенційних загроз соціальній безпеці та протидії їм.

Належне управління розвитком промислового міста може бути організовано лише тоді, коли способи вивчення та управління ризиками й потенційними загрозами стануть багатofункціональними. Відповідна методика повинна мати атрибути необхідної і достатньої багатоваріантності. Це означає, що успішно впоратися з різноманітністю об’єкта управління – соціальної сфери міста – може тільки керуюча система (зокрема, місцеве самоврядування), яка сама володіє достатнім інструментарієм – методами пізнання і впливу на об’єкт управління.

Список використаних джерел

1. **Карлова О. А.** Системне управління та пропорційний розвиток інфраструктури міст України / О. А. Карлова // Технічний прогрес та ефективність виробництва : вісн. Нац. техн. ун-ту «ХПІ». – 2013. – № 45. – С. 63 – 69.

2. **Мехедова Т. М.** Удосконалення механізмів регулювання соціальних процесів на рівні громади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Мехедова Т. М. ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2011. – 22 с.

3. **Самойленко М. І.** Теорія ймовірностей : підручник / М. І. Самойленко, А. І. Кузнецов, О. Б. Костенко. – Х. : ХНАМГ, 2008. – 194 с.

4. **Халецька А. А.** Формування державної політики соціального захисту населення в умовах макроекономічної рівноваги : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / А. А. Халецька ; РВПСУ НАН України. – К., 2010. – 42 с.

List of references

1. **Karlova O. A.** Systemne upravlinnia ta proporsiiinyi rozvytok infrastruktury mist Ukrainy / O. A. Karlova // Tekhnichniy prohres ta efektyvnist vyrobnytstva : visn. Nats. tekhn. un-tu «KhPI». – 2013. – № 45. – S. 63 – 69.

2. **Mekhedova T. M.** Udoskonalennia mekhanizmiv rehuliuвання sotsialnykh protsesiv na rivni hromady : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.02 / Mekhedova T. M. ; Donets. derzh. un-t upr. – Donetsk, 2011. – 22 s.

3. **Samoilenko M. I.** Teoriia ymovirnostei : pidruchnyk / M. I. Samoilenko, A. I. Kuznietsov, O. B. Kostenko. – Kh. : KhNAMH, 2008. – 194 s.

4. **Khaletska A. A.** Formuvannia derzhavnoi polityky sotsialnoho zakhystu naselennia v umovakh makroekonomichnoi rinvovahy : avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.02 / A. A. Khaletska ; RVPSU NAN Ukrainy. – K., 2010. – 42 s.

Надійшла до редколегії 06.03.15

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

АКИМОВ Олександр Олексійович,
канд. наук держ. упр., начальник відділу правового забезпечення Національної служби посередництва і примирення, м. Київ

АЛЕКСЄЄВ Валерій Марленович,
д-р наук держ. упр., голов. консультант Апарату Верховної Ради України

АНГЕЛОВ Юрій Віталійович,
здобувач ДРІДУ НАДУ,
голов. спец. ринкового нагляду та непродовольчих товарів Держспоживінспекції в Дніпропетровській області

АФАНАСЬЄВА Юлія Віталіївна,
аспірант ХарPI НАДУ

БАГРИМ Ольга Андріївна,
аспірант ДРІДУ НАДУ

БАШТАННИК Алла Григорівна,
аспірант Академії муніципального управління, м. Київ,
директор Дніпропетровського регіонального відділення Національної школи суддів в Україні

ВИТКО Тетяна Юліанівна,
канд. наук держ. упр., доц.,
доц. каф. держ. упр. та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

ГАЦУЛЯ Олексій Миколайович,
аспірант ДРІДУ НАДУ,
голов. спец. відділу з питань фізичної культури та спорту Управління молоді, фізичної культури та спорту Запорізької облдержадміністрації

ГУБАНОВА Анна Валеріївна,
аспірант ДРІДУ НАДУ, директор торговельного центру ТОВ «Метро кеш енд кері», м. Вінниця

ДЕРЖАНОВСЬКА Снежанна Леонідівна,
аспірант НАДУ

ЖАДАН Євгеній Володимирович,
аспірант ДРІДУ НАДУ,
перш. заст. голови Дніпропетровської облради по виконавчому апарату