УДК 354:351.84:005.334(477)(045)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-21>

Т. В. Кравченко

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри менеджменту освіти та психології
Комунального закладу
«Запорізький обласний інститут післядипломної педагогічної освіти»
Запорізької обласної ради

МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ РИЗИКАМИ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті здійснено аналіз сучасних методів управління соціальними ризиками з позиції сучасного державного управління на основі ризик-менеджменту. Узагальнено сучасні теоретичні підходи до визначення змісту та сутності дефініції «механізми державного управління». Визначено, що «механізм державного управління соціальними ризиками» – це цілісна система, яка визначає порядок, особливості, інструменти та методи впливу суб'єктів державного управління на об'єкти управління з метою мінімізації соціальних ризиків задля формування та реалізації дієвої державної соціальної політики.

Виокремлено проблемні питання щодо управління соціальними ризиками. Обґрунтовано необхідність мінімізації негативного впливу наслідків соціальних ризиків на реалізацію права громадян на гідний рівень життя. Здійснено аналіз сучасних методів управління соціальними ризиками з точки зору державного управління, зокрема їх змістовного наповнення, з'ясування особливостей функціонування, здійснення теоретичного обґрунтування та вироблення науково-прикладних підходів до їх мінімізації.

У статті виокремлено та систематизовано послідовні етапи процесу управління соціальними ризиками. Наголошено, що для ефективного управління соціальними ризиками з метою їх нівелювання необхідними етапами є ідентифікація соціальних ризиків, контроль за наслідками їх актуалізації та розробка впливових превентивних заходів.

Охарактеризовано зміст сучасних методів та напрямів реалізації державної політики з метою розв'язання проблем у соціальній сфері та мінімізації соціальних ризиків. З'ясовано, що у сучасній системі державного управління використовуються різні методи боротьби з ризиками (ухилення, збереження, диверсифікації, компенсації тощо).

Існуючі наукові методи можна класифікувати залежно від способу їх впливу. Висловлено припущення, що серед досліджених методів найбільш дієвим є метод використання прогнозування ризиків і безпеки на тривалу перспективу при прийнятті управлінських рішень. Аргументовано, що застосування зазначеного методу управління соціальними ризиками враховує усі внутрішні зміни в суспільстві та можливі наслідки впливу зовнішніх чинників, створює умови для нівелювання соціальних ризиків шляхом зниження їх до допустимого рівня та стабілізує рівень життя населення.

Ключові слова: соціальні ризики, державне управління, методи управління, управлінські рішення, управління ризиком, ризик-менеджмент.

Постановка проблеми. Соціально-економічний розвиток українського суспільства ускладнений обставинами соціального, економічного та політичного характеру, які зумовлені як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками. Ситуацію загострює наявність непередбачуваних подій, що пов'язані з прийняттям низки хибних управлінських рішень, спірність і альтернативність яких провокує появу нових соці-

альних ризиків, а поглиблення ризиків, у свою чергу, викликає появу соціальної небезпеки.

Соціальні ризики – багатоаспектне і багатозначне явище, що має широкий спектр проявів. Приналежність соціальних ризиків до соціальної сфери зумовлена їх впливом на соціальний розвиток держави, тому наявність та подальше вдосконалення ефективного механізму управління соціальними ризиками є одним

із головних пріоритетів формування та реалізації дієвої державної соціальної політики. Як стверджують сучасні українські дослідники, питання державної політики в сфері управління соціальними ризиками ускладняється тим, що існуючі механізми формування та реалізації соціальної політики не відповідають сучасним соціальним викликам і глобальним соціальним змінам у суспільстві. Саме необхідність мінімізації негативного впливу наслідків соціальних ризиків на реалізацію права громадян на гідний рівень життя зумовила важливість аналізу сучасних методів управління соціальними ризиками з точки зору державного управління, зокрема їх змістовного наповнення, з'ясування особливостей функціонування, здійснення теоретичного обґрунтування та вироблення науково-прикладних підходів до їх мінімізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Підґрунтям дослідження питання соціального ризику стали праці вітчизняних і зарубіжних науковців різних галузей знань. Зокрема, проблематику управління ризиками, а також питання систематизації, структурування й методології аналізу соціальних ризиків у своїх дослідженнях порушують А. Альгін, О. Амоша, У. Бек, С. Бланк, Т. Брюер, В. Вітлінський, Е. Гідденс, Д. Данієлс, М. Дуглас, Ч. Кеннеді, В. Кривошеїн, І. Кучеренко, Д. Ла Паломбаре, Е. Лібанова, Дж. Міль, В. Надрага, Ф. Найт, О. Новікова, С. Робок, Л. Родебаух, Ю. Саєнко, О. Сидорчук, І. Тімофєєв, М. Фащевський, У. Цинк, М. Чумаченко, А. Шапіро, О. Яницький та інші.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз та виявлення найбільш ефективних методів управління соціальними ризиками в контексті державного управління.

Виклад основного матеріалу. Сучасна наукова практика виділяє такі проблеми в сфері управління соціальними ризиками в Україні, які потребують негайного вирішення:

- відсутність ефективної системи профілактичних заходів у системі управління соціальними ризиками та системі раннього виявлення соціальних проблем, яка б дозволила знизити рівень соціального напруження в суспільстві;
- відсутність загальнодержавної стратегії мінімізації соціальних ризиків як частини державної стратегії соціально-економічного розвитку, спрямованої на оцінювання й компенсацію соціальних ризиків;
- надзвичайно високий рівень участі держави у сфері соціального захисту, надзви-

чайно слабка участь у її функціонуванні населення [13, с. 19];

- неефективність бюджетного управління наявними фінансовими ресурсами як головними розпорядниками, так і окремими соціальними установами;

- невідповідність національної системи соціального захисту та соціального забезпечення європейським стандартам і низькі темпи модернізації її системи;

- недостатність коштів для фінансування заходів у сфері соціального захисту населення та відсутність ефективного механізму соціальної стандартизації [13, с. 20].

Потрібно зауважити, що процеси формування й реалізації державної політики у сфері управління соціальними ризиками не можуть існувати без належних нормативно-правових, адміністративно-управлінських та економічних інструментів, методів і важелів, які є фундаментом соціального механізму державного управління соціальними ризиками. Перш ніж перейти до безпосереднього розгляду питання про механізм формування та реалізації державної політики у сфері управління соціальними ризиками в Україні, доцільно з'ясувати сутність понять «механізми державного управління» та «механізми формування та реалізації державної політики у сфері управління соціальними ризиками».

У науковій літературі термін «механізм державного управління» є досить поширеним, однак дослідники та практики пропонують різні підходи до його тлумачення, визначення структури й змісту. Для більш докладного розуміння цієї дефініції необхідно зауважити, що загалом у наукових дослідженнях із державного управління під механізмами розуміють «механізм прийняття управлінських рішень», тобто управлінські технології [15].

Так, фахівець у галузі державного управління та адміністративного права В. Авер'янов тлумачить це поняття як сукупність державних органів, організованих у систему для виконання цілей або завдань державного управління відповідно до їх правового статусу і масиву правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Причому елементами механізму державного управління є система органів виконавчої влади, сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої

влади, так і процеси її функціонування та розвитку [5, с. 35].

За визначенням Н. Нижник та О. Машкова, механізм державного управління є складною системою управління, що забезпечує вплив на внутрішні та зовнішні фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [12, с. 49]. Фахівці у галузі державного управління В. Бакуменко та В. Князев трактують «механізми державного управління» як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [6, с. 116–117].

За твердженням Ю. Тихомирова, механізм державного управління – це «демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси» [16, с. 482–483]. На думку Г. Атаманчука, «механізмом державного управління є складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління» [1, с. 86]. Загалом, як слушно зауважують Р. Рудницька та О. Сидорчук, в існуючій системі механізмів державного управління можна виокремити вісім головних елементів: методи, стимули, важелі, інструменти, правове, нормативне та інформаційне забезпечення, політика [15].

На основі аналізу підходів до визначення змісту та сутності дефініції «механізми державного управління» автор пропонує поняття «механізм державного управління соціальними ризиками» розуміти як цілісну систему, що включає в себе сукупність послідовних етапів, взаємопов'язаних структурних елементів, що взаємодіють і визначають порядок, особливості, інструменти та методи впливу суб'єктів державного управління (органи державної влади, органи місцевого самоврядування) на об'єкти управління (соціальна сфера, соціальні ризики) з метою мінімізації соціальних ризиків для формування та реалізації дієвої державної соціальної політики, узгодження її інтересів і дій у напрямі забезпечення гідного рівня життя населення, де об'єктом управління виступають саме соціальний ризик і вплив настання ризикових подій на соціально-економічний розвиток, рівень добробуту та життєздатності населення, а суб'єктом – державні та територіальні органи управління загальної й спеціальної компетенції, що здійснюють цілеспрямований вплив на соці-

альний ризик як об'єкт управління та наслідки його дії, застосовуючи різні методи та інструменти управлінського впливу [1, с. 86].

Формування та реалізація сучасної державної соціальної політики в сфері управління соціальними ризиками покликана забезпечити достатній рівень матеріального добробуту суспільства, високий рівень соціального захисту та соціальної безпеки в суспільстві, досягнення соціальної справедливості, стабільності та його соціальної цілісності [17, с. 31]. З огляду на сказане головною метою соціальної політики в державі можна вважати створення умов для соціального розвитку, де сфера економіки стає гарантом соціального забезпечення в разі настання несприятливих умов через механізми соціального захисту населення на основі узгоджених дій органів державного та самоврядного управління.

Згідно з визначенням В. Надраги, управління ризиком – це процес вироблення певної стратегії, яка спрямована на досягнення балансу між користю внаслідок зменшення ризику та витратами, що зумовлює реалізацію обраної системи дій (включаючи відмову від них). Як основоположний методологічний принцип управління соціальними ризиками беруть необхідність забезпечення пропорційності негативних наслідків і міри можливості настання непередбачуваних подій шляхом їх оцінки у відповідних одиницях вимірювання. Достатня увага держави до проблеми управління соціальними ризиками, залучення громадськості та бізнесу до участі у формуванні дієвої соціальної політики та прийнятті обґрунтованих управлінських рішень щодо прогнозування соціальних ризиків і мінімізації їх впливу нададуть змогу підвищити довіру суспільства до трансформацій і реформ соціальної сфери [11].

Сучасний дослідник О. Разумковський доводить, що управління ризиками як одна з найважливіших технологій світової цивілізації XXI ст., є магістральним шляхом прогресу та надає змогу мінімізувати та змінювати загрози й небезпеки [4]. У науковій літературі та міжнародній практиці процес управління соціальними ризиками поділяють на певні послідовні етапи [8; 2], що подані на рис. 1. Крім того, для ефективного управління соціальними ризиками з метою їх нівелювання в сучасних дослідженнях із ризик-менеджменту вважають необхідною ідентифікацію соціальних ризиків, контроль за наслідками їх актуалізації та розробку впливових превентивних заходів [9].

Рис. 1. Процес управління соціальними ризиками

*Примітка: згруповано автором на основі джерела [8].

Рис. 2. Сучасні методи управління соціальними ризиками

*Примітка: згруповано та доповнено автором на основі джерела [2; 3; 4; 7; 9].

У сучасній системі державного управління використовуються різні методи боротьби з ризиками. Існуючі наукові методи можна поділити на дві групи залежно від способу їх впливу, а саме на активні та пасивні [2] (рис. 2).

Концепт сучасної державної політики у сфері управління соціальними ризиками вимагає від державної влади таких управлінських заходів, що враховують особливості соціальних ризиків, тому в контексті цього дослідження доцільним є розгляд методів управління ризиком, що подані нижче, з погляду державного управління:

1. Запобігання ризику – нівелювання соціального ризику шляхом збереження трудового доходу при настанні дії соціальних ризиків. Цей напрям характерний для держав, що мають сталі економічні показники. Кожному громадянину гарантовано високий рівень добробуту, а в разі виникнення соціальних ризиків можливе покриття будь-яких матеріальних збитків від настання несприятливих умов за рахунок соціального страхування.

2. Ігнорування ризику – відмова державних органів влади від будь-яких дій щодо підтримки громадян своєї країни в разі виникнення соціального ризику. Такий підхід властивий країнам раннього періоду цивілізації. Наразі такого підходу не дотримується жодна із сучасних країн світу.

3. Поглинання ризику, що передбачає покриття соціальних ризиків: держава гарантує громадянам забезпечення базових потреб існування, що потрібно класифікувати як державне соціальне забезпечення на рівні мінімальних соціальних гарантій. У цьому підході немає еквівалентності між суб'єктом та об'єктом соціальної допомоги.

4. Розподіл ризику, що ґрунтується на використанні механізму соціального страхування, що формує за рахунок грошових внесків цільові соціальні страхові фонди на державному та приватному рівнях. Ця система передбачає страхування фінансових відносин між суб'єктом та об'єктом державної політики в контексті надання / отримання соціальної допомоги [14, с. 58].

Висвітлюючи описані методи управління соціальними ризиками з боку держави, автор зауважує, що перші два є непрямими згідно з принципами державного управління соціальними процесами в суспільстві, тоді як третій та четвертий – прямі методи підтримки населення, що мають на меті здійснення певних

соціальних заходів як частини системи соціального захисту населення.

Управління ризиками згідно з теорією ризик-менеджменту в цьому випадку здійснюється відповідно до ступеня дієвості управлінських рішень. Адаптуючи вищезазначені надбання ризик-менеджменту до специфіки соціальної системи, а саме сфери управління соціальними ризиками, методи управління було трансформовано. Так, метод локалізації ризиків надає змогу впровадити чіткий контроль за вузькими ділянками діяльності об'єкта управління [7], щоб забезпечити часткову мінімізацію певного соціального ризику на окремих територіях (регіонах). Використання цього методу звужує поле діяльності механізмів управління соціальними ризиками, що не дозволяє вирішити проблему нівелювання соціальних ризиків у повному спектрі і може призвести до поглиблення нерівності регіонів. Хоча в умовах сучасної політики децентралізації локалізація може виявитися дієвою як метод управління соціальними ризиками на регіональному рівні.

При використанні методу ухилення від ризиків суб'єкт управління проводить заходи з мінімізації тільки традиційних ризиків, не враховуючи трансформаційних змін у суспільстві, або відмовляється від будь-яких рішень, а також від будь-яких інновацій, що можуть призвести до настання ризику. Застосування цього методу призведе до поширення й поглиблення нових соціальних ризиків, що негативно вплине на рівень добробуту населення.

Звернення до методу збереження ризиків викликає ситуацію, коли суб'єкт управління залишає за собою відповідальність за наслідки впливу соціальних ризиків. Упровадження цього методу вимагає від держави значного підвищення фінансування соціальної сфери, оскільки пропонує перенести весь ступінь соціальної відповідальності з усіх учасників процесу управління соціальними ризиками (недержавні організації, страхові установи, приватні підприємці, громадяни), ставлячи її тільки в розряд відповідальності держави. У сучасних реаліях розвитку українського суспільства використання цього методу не вирішить питання мінімізації соціальних ризиків та призведе до появи нових загроз і суперечностей у суспільстві [3].

Розподіл, або диверсифікація ризику передбачає розподіл управлінських дій між партнерами в просторі дій і операцій у часі, вступ до надсистеми та різного роду диверсифікації. Цей

метод ґрунтується на використанні в управлінні соціальними ризиками принципів соціального партнерства, що дозволить залучити до процесу мінімізації соціальних ризиків усі рівні державного й муніципального управління, а також громади.

При впровадженні методу компенсації ризику основою прийняття управлінських рішень є заходи із запобігання соціальним ризикам завдяки ретельному стратегічному плануванню, прогнозуванню, створенню сценаріїв розвитку, моніторингу, впровадженню системи резервів та активному використанню інновацій. Цей метод, на думку автора, є достатньо привабливим для управління соціальними ризиками, оскільки лише дієва Стратегія управління соціальними ризиками, що враховуватиме всі внутрішні зміни в суспільстві та можливі наслідки впливу зовнішніх чинників, надасть змогу нівелювати соціальні ризики шляхом зниження їх до допустимого рівня, що сприятиме стабілізації рівня життя населення.

Окрім компенсації, досить дієвим у сфері управління соціальними ризиками є метод передачі ризиків. Він дозволяє мінімізувати соціальні ризики шляхом передачі суб'єктом управління всіх можливих матеріальних наслідків настання соціальних ризиків іншому суб'єкту соціально-економічної діяльності (наприклад недержавним страховим компаніям, підприємству, приватному сектору), який у подальшому перебирає на себе відповідальність за забезпечення певних соціальних ризиків. Таким чином держава гарантує забезпечення захисту від соціальних ризиків, але передає відповідальність за їх покриття і фінансове забезпечення на приватний сектор, регіональні та місцеві бюджети.

Висновки і пропозиції. Отже, державна політика в сфері управління соціальними ризиками в своїй основі повинна базуватися на системному підході та стратегічному плануванні реформування соціальної сфери. Заходи державної політики щодо мінімізації соціальних ризиків з урахуванням компетентного управління мають створити умови для досягнення рівноваги між ступенем економічного розвитку та рівнем добробуту окремого члена суспільства.

Впровадження ефективних методів управління соціальними ризиками є одним із головних пріоритетів формування та реалізації дієвої державної соціальної політики. На основі аналізу підходів до сучасних методів ризик-ме-

неджменту з точки зору науки державного управління з'ясовано, що в сучасній системі державного управління використовують різні методи боротьби з ризиками.

Існуючі наукові методи можна класифікувати залежно від способу їх впливу. Автор вважає, що серед досліджених методів державного управління соціальними ризиками найбільш дієвим є метод використання прогнозування ризиків і безпеки на тривалу перспективу при прийнятті управлінських рішень. Упровадження зазначеного методу позитивно вплине на соціально-економічну стабільність в українському суспільстві за рахунок упровадження превентивних заходів на основі стратегічного управління.

Список використаної літератури:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекцій. Москва : ОМЕГА-Л, 2004. 301 с.
2. Бондарук І.С. Методи управління соціальними ризиками. URL: http://dspace.udpu.org.ua:8080/jspui/bitstream/6789/2128/1/bondaruk_015.pdf (дата звернення: 19.11.2019).
3. Борецька Н.П. Механізми управління ризиками у сфері охорони праці. *Економіка промисловості*. 2007. № 4. С. 164–167.
4. Букина Е.Я., Разумовский О.С. Оптимальность и риск. Проблемы их взаимосвязи и роли в прогнозировании будущего. *Полигнозис*. 2002. № 2. С. 40–55.
5. Державне управління в Україні : навч. посібник / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 350 с.
6. Державне управління : словник-довідник / за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
7. Дегтяр О.А., Бекетова А.Н., Непомнящий О.М. Напрями вдосконалення засобів управління соціальним ризиком. *Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 1(6). URL: <https://zenodo.org/record/996199/files/3.pdf> (дата звернення: 09.10.2019).
8. Дикань В.Л., Посохов І.М. Дослідження міжнародних стандартів управління ризиками. *БІЗНЕСІНФОРМ*. 2014. № 1. С. 314–319. URL: http://business-inform.net/pdf/2014/1_0/314_319.pdf (дата звернення: 08.10.2019).
9. Євтухов О.В. Сутнісна характеристика механізму державного управління соціальними ризиками людського розвитку. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 4(59). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-4/doc/2/09.pdf> (дата звернення: 07.10.2019).

10. Кравченко Т.В. Тенденції соціально-економічного розвитку населення України щодо визначення та оцінки соціальних ризиків. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології* : збірник наукових праць ХНТУ. 2012. № 2(7). С. 104–109.
11. Надрага В.І. Соціальні ризики в трудовій сфері : дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.07 – демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика / Нац. акад. наук України. Ін-т демогр. та соц. досліджень ім. М.В. Птухи. Київ, 2016. 472 с.
12. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
13. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналіт. доп. / О.О. Кочемировська, О.М. Пищуліна. Київ : НІСД, 2012. 88 с.
14. Разумовский О.С., Хазов М.Ю. Проблема жизнеспособности систем. *Гуманитарные науки в Сибири*. 1998. № 1. С. 3–7. URL: http://portal.us.ru/modules/philosophy/rus_readme (дата обращения: 11.11.2019).
15. Рудницька Р., Сидорчук О. Сутність і зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 4. С. 50–60. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_4_10 (дата звернення: 17.10.2019).
16. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс : полный курс. Москва : Издательство г-на Тихомирова М.Ю., 2005. 1150 с.
17. Халецька А.А. Контури соціальної політики держави: соціальна безпека. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=99> (дата звернення: 15.11.2019).

Kravchenko T. V. The methods of management social risks in context of modern public administration

The article analyzes modern methods of social risk management from the point of view of modern public administration on the basis of risk management. The modern theoretical approaches to defining the content and essence of the definition of “mechanisms of public administration” are generalized. It is determined that the “mechanism of state management of social risks” is a holistic system that defines the order, peculiarities, tools and methods of influence of public administration entities on the objects of management in order to minimize social risks in order to formulate and implement effective state social policy. Issues related to social risk management are identified.

The necessity to minimize the negative impact of social risks on the realization of the right of citizens to a decent standard of living is substantiated. The analysis of modern methods of management of social risks from the point of view of public administration, in particular, their content, clarification of features of functioning, realization of their theoretical substantiation and development of scientifically applied approaches to their minimization is carried out. The article identifies and organizes successive stages of the social risk management process. It is pointed out that in order to effectively manage social risks with the aim of eliminating them, the necessary steps are the following: identification of social risks, control over the consequences of their actualization and development of influential preventive measures.

The content of modern methods and directions of implementation of public policy are described in order to solve problems in the social sphere and minimize social risks. It was found out that the modern government system uses different methods of risk management (evasion, conservation, diversification, compensation, etc.). Existing scientific methods can be classified according to the method of their impact.

It is suggested that among the studied methods, the most effective is the method of using risk prediction and safety for the long term period in management decisions. It is argued that the application of this method of managing social risks takes into account all internal changes in society and the possible consequences of external factors, creates conditions for the leveling of social risks by reducing them to acceptable levels and stabilizing the standard of living of the population.

Key words: social risks, state administration, management methods, administrative decisions, management of the risk, risk management.