

та індивідуального внеску працівника; стимулювання виконавської дисципліни державних службовців шляхом забезпечення належних умов їх праці, кар'єрного просування, високого соціального рівня (перш за все, рівня заробітної плати) тощо. Система стимулювання виконавської дисципліни державних службовців в Україні досі не відповідає цим ознакам.

Література

1. Проблеми та пріоритети удосконалення добору, розстановки й підготовки кадрів державного управління в Україні / В. Луговий, В. Князєв, В. Куценко, Г. Литвинов // Вісник УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 5–19.
2. Пашко Л. Оцінювання службовців у державній службі Франції / Л. Пашко // Вісник УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 380–386.
3. Слюсаренко О. Планування кар'єрного розвитку як складова систем професійного удосконалення державних службовців США та країн Європи / О. Слюсаренко // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 10-річчю Акад., м. Київ, 31 травня 2005 р. : у 2 т. / [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва]. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Т. 2. – С. 251–253.
4. Слюсаренко О. Структура та компонентний склад, показники і критерії оцінювання професійної компетентності державного службовця як основи його кар'єрного розвитку / О. Слюсаренко // Вісник НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 123–132.
5. Управління персоналом : навч. посіб. / [Л.В. Балабанова, О.В. Сардак]. – К. : Професіонал, 2006. – 512 с.

УДК 35.077.6

ФАКТОР РИЗИКУ В СИСТЕМІ ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Соболь М.П.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In the article theoretical explanation of the role of risks in a system of government management decisions making and realizing as objects to manager. Integrated information about risk types depends on a stage of government management decisions making and realizing system. Analyzed target deviation – risk level relations.

Анотація

У статті теоретично обґрунтовано роль ризику як об'єкта управління в системі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, узагальнено види ризиків на кожному з етапів процесу прийняття та реалізації ДУПР, проаналізовано залежність між відхиленням від державно-управлінської мети та рівнем ризикованості.

Ключові слова

Державно-управлінське рішення, крива ризику, процес прийняття та реалізації ДУПР, ризик, ситуація невизначеності.

I. Вступ

Початок ХХІ ст. ознаменувався трансформацією суспільно-господарських відносин та перетворенням державно-політичного устрою багатьох країн світу. Простежується феномен багатогранності нових явищ, що охоплює всі сфери людського життя, у тому числі й галузь державного управління. Ме-

таморфози, пов'язані з усвідомленням об'єктивної необхідності побудови відкритого господарського суспільства, спричинили фундаментальні зміни в системі державної управлінської діяльності України. Перед молодістю країною стоїть ряд питань щодо подальшої розбудови демократичної, правової, соціально орієнтованої, суверенної політичної одиниці на засадах дотримання національних інтересів. Досягнення поставлених цілей можливе лише за умов удосконалення механізмів державного управління, зокрема в контексті прийняття та реалізації відповідних державно-управлінських рішень (далі – ДУПР).

Необхідність теоретико-методичного обґрунтування змісту ДУПР, аналізу їх формування, розвитку та застосування викликала наукову дискусію в колах видатних дослідників у галузі державного управління. Цю тему висвітили у своїх працях вітчизняні та зарубіжні вчені: Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Б. Гурне, А. Дегтяр та ін.

Аналізу проблем ситуацій невизначеності та ризику в суспільно-господарському житті присвятили свої праці: В. Буянов, А. Вітлінський, Н. Внукова, В. Гранатуров, М. Грачева, І. Івченко, С. Кліменко, А. Севрук, Л. Сімкіна, Н. Хохлов, Р. Шарет та ін.

На нашу думку, в умовах прискореної трансформації реалій сучасності та постійної необхідності актуалізації інформаційного середовища фактор ризику в системі прийняття та реалізації ДУПР набуває особливого значення. Однак ризик як об'єкт управління в системі прийняття та реалізації ДУПР носить епізодичний характер, що ускладнює процес удосконалення механізмів державного управління. Сучасний стан системи прийняття та реалізації ДУПР характеризується відсутністю комплексного теоретико-методичного дослідження ситуації ризику та його впливу на функціонування механізмів державного регулювання, зокрема в контексті ДУПР.

У зв'язку з актуальністю відповідної проблеми нами зроблено спробу додаткового науково-теоретичного узагальнення та обґрунтування впливу факторів ризику на функціонування системи прийняття та реалізації ДУПР.

II. Постановка завдання

Метою статті є вивчення, узагальнення та теоретичне обґрунтування функціонування системи прийняття та реалізації ДУПР з урахуванням ризику як об'єкта управління.

III. Результати

Впродовж багатьох століть розвитку суспільно-господарських відносин управлінська діяльність характеризувалася високим рівнем невизначеності та багатогранності альтернативних рішень. Ще на ранніх етапах розвитку цивілізації з усвідомленням людиною фактора небезпеки почало розвиватися осмислення ситуації невизначеності. Прагнучи подолати та попередити можливі негативні наслідки відповідного феномену в процесі прийняття управлінських рішень виникла об'єктивна необхідність аналізу сукупності умов, які створюють обстановку невизначеності для тієї чи іншої діяльності людини. В результаті вищевказаної потреби людства постає необхідність кількісного та якісного дослідження ситуації невизначеності. Саме можливість визначення рівня ймовірності настання тієї чи іншої події покладено в основу появи нової категорії – ризику. На разі поняття ризику застосовується в ряді наукових дисциплін. До аналізу ризику звертались автори наукових праць у галузях політики, економіки, медицини, психології тощо. Багатоаспектність цієї дефініції породжує ряд різноманітних думок про сутність ризику, в результаті чого фактор ризику фактично ігнорується в практичному житті. Очевидним є той факт, що ризик являє собою об'єктивну складову будь-якого управлінського рішення, адже він є основною особливістю системи управління.

Абстрагуючись від інших сфер суспільного життя, крім державного управління,

з'ясуємо сутність ризику в системі прийняття та реалізації ДУПР.

Управління соціальними системами відбувається шляхом прийняття та реалізації рішень. Відповідно, основною формою здійснення державного управління також є управлінські рішення. Саме через них проявляється цілеспрямованість державного управління [1, с. 85]. Надалі у статті під ДУПР розуміємо визначення, наведене автором монографії "Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики" В. Бакуменко. ДУПР являють собою всі управлінські рішення, що приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення та реалізації державних цілей, стратегій їх досягнення, основних функцій, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня [2, с. 20]. З погляду системного підходу, система прийняття й реалізації ДУПР є відкритою та нелінійною. Зокрема, вона ускладнена існуванням ряд внутрішніх і зовнішніх факторів впливу, пов'язаних із ситуацією невизначеності, а також діяльністю з подолання невизначеності в ситуації неминучого вибору. Ризик у системі прийняття та реалізації ДУПР якісно відрізняється від ситуації невизначеності.

Ситуація невизначеності характеризується тим, що настання результатів управлінського рішення неможливо встановити (спрогнозувати, вирахувати тощо). Однак за умов виникнення можливості оцінити ймовірність настання тієї чи іншої події внаслідок прийняття та реалізації ДУПР з'являється особливий різновид ситуації невизначеності, який визначено як ситуації ризику. Узагальнюючи вищевказане, визначимо основні умови виникнення ризику в системі прийняття та реалізації ДУПР. Першою умовою є наявність ситуації невизначеності. Друга умова зводиться до необхідності вибору альтернативного ДУПР. Третя – можливість оцінити ймовірність реалізації ДУПР. Таким чином, під ризиком у системі прийняття та реалізації ДУПР розуміємо таку діяльність, що пов'язана із подоланням ситуації невизначеності за умов неминучого вибору, в процесі якого існує можливість кількісно і якісно оцінити ймовірність досягнення передбачуваного результату, відхилення від цілі.

На всіх етапах процесу прийняття та реалізації ДУПР суб'єкт управління зіштовхується з таким: по-перше, можливістю відхилення від передбачуваної мети; по-друге, з ймовірністю досягнення бажаного результату; по-третє, суб'єкт управління не може гарантувати досягнення поставленої мети в запланованому обсязі. І, нарешті, існує вірогідність матеріальних, моральних та інших

збитків, пов'язаних із впливом ситуації невизначеності. Вищезазначене формулює саму сутність ризику в системі прийняття та реалізації ДУПР. З метою кращого розуміння глибинної суті ризику в контексті ДУПР, ми пропонуємо розглянути сторони ризику та першоджерела його виникнення в державному управлінні.

Прийнято виділяти три сторони ризику:

1) суб'єктивна сторона (природа ризику) – виявляється в тому, що люди неоднаково сприймають ту саму величину ризику у зв'язку з розходженням психологічних, моральних, ідеологічних принципів орієнтації, установок, крім того, ризик пов'язаний із вибором певних альтернатив, розрахунком імовірностей їх результату;

2) об'єктивна сторона – проявляється в тому, що це поняття відображає явища, що реально існують, процеси, сторони діяльності, причому ризик існує незалежно від того, усвідомлюють люди його чи ні, враховують чи ігнорують;

3) суб'єктивно-об'єктивна сторона – визначається тим, що ризик породжується процесами як суб'єктивного характеру, так і тими, що не залежать від волі чи свідомості людини [4, с. 28].

І. Івченко до основних загальних джерел ризику відносить такі:

- 1) спонтанність природних процесів і явищ, стихійні лиха;
- 2) випадковість;
- 3) наявність тенденцій, що протидіють, зіткнення суперечливих інтересів;
- 4) імовірнісний характер науково-технічного прогресу;
- 5) неповнота і невірогідність інформації про об'єкт, явище;
- 6) обмеженість і недостатність ресурсів;
- 7) відносна обмеженість свідомої діяльності людини, розбіжності в соціально-психологічних установках, оцінках, стереотипах поведінки [4, с. 28–29].

Ми пропонуємо доповнити відповідну класифікацію такими пунктами:

а) незбалансованість основних компонентів механізму державного управління;

б) особливості функціонування ринкових економічних відносин та їх вплив на елементи надбудови суспільства.

Спираючись на запропоновану А. Дегтярем структуру процесу опрацювання ДУПР, а також беручи до уваги вищенаведені узагальнення, пропонуємо виявити ризики, що виникають в рамках кожного окремого блоку відповідного процесу.

А. Дегтяр виокремлює такі основні блоки процесу прийняття та реалізації ДУПР: 1) виникнення ситуації, яка вимагає прийняття рішення; 2) підготовка необхідної інформації; 3) підготовка та оптимізація майбутнього рішення; 4) ухвалення (вибір) рішення;

5) організація реалізації прийнятого рішення [3, с. 36]. Кожен із зазначених блоків включає в себе ряд етапів. А. Дегтяр наголошує на тому, що ці етапи не можна розглядати ізольовано один від одного, оскільки для прийняття ДУПР необхідно використовувати системний підхід. Роблячи спробу структурувати ризики відповідно до етапів системи прийняття та реалізації ДУПР, ми наголошуємо на необхідності застосування системного підходу.

Виникнення ситуації, що вимагає прийняття рішення, складається з таких етапів: 1) виникнення ситуації; 2) визначення проблеми; 3) формування вимог до інформації [3, с. 37]. На першому етапі перед суб'єктом управління стоїть завдання ідентифікувати наявну проблему та провести підготовчу роботу зі збору та обробки необхідної інформації. В умовах проблемної ситуації, що об'єктивно виникла, суб'єкт управління використовує власні творчі та аналітичні здібності, формулюючи управлінську мету, за умов досягнення якої проблемну ситуацію буде вирішено. На цьому етапі суб'єкт управління стикається з двома групами ризиків: 1) ризиками, що передують процесу прийняття та реалізації ДУПР; 2) ризиками, що виникають на першому етапі процесу прийняття та реалізації ДУПР. До першої групи ризиків належать такі, що зумовлюють виникнення самої проблемної ситуації. Суворе середовище невизначеності породжує ряд глибинних протиріч суспільно-господарських відносин, які, за законами діалектики, формують конфліктні проблемні ситуації. За цих умов перед суб'єктом управління постає необхідність, якщо не тотальної ліквідації проблеми, то часткового поліпшення існуючого стану відповідно до чинного законодавства, стратегії розвитку держави, інтересів громадян тощо. На етапі усвідомлення та ідентифікації проблеми перед суб'єктом управління додатково постає друга група ризиків. Ризики, що виникають на першому етапі процесу прийняття та реалізації ДУПР, являють собою зовнішні (зобов'язані своїм виникненням зовнішньому середовищу, наявні на всіх етапах процесу прийняття та реалізації ДУПР) та внутрішні (зумовлені діяльністю самого суб'єкта управління та особливостями функціонування системи прийняття та реалізації ДУПР). До зовнішніх ризиків цього етапу відносимо: політичні, економічні, демографічні, соціальні, географічні, екологічні тощо. До внутрішніх ризиків належать такі: 1) інформаційний ризик (можливість відхилення через недостатність та/або невірогідність інформації); 2) ризик цілепокладання (можливість некоректної постановки управлінської мети); 3) ризик тайм-менеджменту (ймовірність запланованого або випадково-

го “затягування” етапу до стану втрати актуальності питання чи прояву негативних/позитивних наслідків проблеми).

Етап підготовки необхідної інформації зводиться до безпосереднього збору, обробки та оцінювання інформації. До внутрішніх ризиків відповідного блоку слід відносити інформаційний ризик, а також людський фактор.

Третій блок процесу опрацювання ДУПР – підготовка варіантів рішень – включає в себе такі етапи: визначення альтернативних варіантів рішень, критеріїв, аналіз можливих наслідків. Цей етап системи прийняття та реалізації ДУПР характеризується появою ризиків керування, до яких відносяться: ризик цілепокладання, ризик менеджменту (можливість неправильних дій у процесі досягнення поставлених цілей із використанням визначених інструментів).

Ризик менеджменту включає ризик вивчення і ризик дій. Ризик вивчення визначається тим, що не можна ефективно керувати й оцінювати ризик керування об’єктом, про яке в суб’єкта управління існують дуже нечіткі, неструктуровані уявлення. Ризик дій пов’язаний із можливістю прийняття небезпечних рішень і виникнення ризику в процесі виконання цих дій. Цей ризик зумовлений тим, що будь-яке управлінське рішення реалізується в умовах, першу частину яких можна вважати визначеними (детермінованими), другу – випадковими, а третю – невизначеними. Випадковість і невизначеність умов і ситуацій керування можуть призводити до негативних відхилень. Можна стверджувати, що чим більша частка випадкових і невизначених умов прийняття рішень, тим вищий ризик прийняття і реалізації небезпечних рішень. Таємниця і конфіденційність збільшують невизначеність умов прийняття рішень [4, с. 61–62].

Особливо небезпечним на цьому етапі є людський фактор. Він може проявлятися в ризиках домінування суб’єктивного над об’єктивним, заангажованості суб’єкта управління тощо.

Четвертий блок процесу опрацювання ДУПР зводиться до прийняття рішення та складається з таких етапів: ухвалення рішення та доведення його до виконавців. Внутрішні ризики цього етапу пов’язані з можливістю втрати суттєвої частини інформації в процесі її передачі від одного суб’єкта управління до іншого (від особи, що приймає ДУПР, до виконавця). А також існує вірогідність суб’єктивного ставлення виконавця до ухваленого ДУПР (негативної оцінки ухваленого ДУПР, нерозуміння суті ДУПР або надмірного фанатичного захоплення

ухваленим рішенням тощо). В цьому випадку реалізація ДУПР значною мірою ускладнюється.

Завершує процес опрацювання ДУПР блок під назвою “Організація реалізації прийнятого рішення”, що включає організацію реалізації рішення, моніторинг реалізації рішення, оцінювання рішення та отриманих результатів. На цьому етапі актуальності набувають економічні ризики, до яких належать відсутність або недостатність ресурсів, інфляційні ризики, кредитні ризики тощо. Також на етапі реалізації ДУПР існує вірогідність неприйняття цього рішення з боку різних соціальних груп населення. Цей ризик пов’язаний із масовим проявом невдоволення у формі мітингів, компаній, протестів тощо. До політичних ризиків належить негативний вплив загальної політичної ситуації на результат ДУПР. Також прийняття та реалізація ДУПР значною мірою залежить від імовірності внесення змін у чинне законодавство країни або прийняття іншого ДУПР, що суперечить відповідному. Однак політичний ризик пов’язаний не лише з конкретною країною, на поліпшення становища якої спрямовані ДУПР, що ухвалюються. В цьому випадку має місце і вплив з боку інших країн світу, регіонів і навіть геополітичний фактор. Наступною групою ризиків є технічні ризики. В контексті державного управління технічні ризики визначаються використанням та освоєнням новітніх технологій та техніки, підвищенням продуктивності праці, рівнем організації системи безпеки, системи будівельно-монтажних та експлуатаційних робіт тощо. Наступними групами ризиків є інформаційний ризик, природний ризик (у тому числі ризик форс-мажорних обставин) та галузевий ризик (що визначається специфікою функціонування певної галузі народного господарства, на яку спрямоване ДУПР).

Таким чином, умовно можна виділити три основні групи ризиків, що безпосередньо пов’язані з процесом прийняття та реалізації ДУПР:

1. Ризики, що передують процесу прийняття та реалізації ДУПР (ризики, що пов’язані з певною проблемою, на вирішення якої необхідно спрямувати ДУПР).
2. Ризики, що виникають у процесі прийняття та реалізації ДУПР (безпосередньо пов’язані з процесом опрацювання ДУПР).
3. Ризики, до яких призводить процес прийняття та реалізації ДУПР (одна із сторін результату реалізації ДУПР).

Графічно ризикове середовище процесу прийняття та реалізації ДУПР зображене на рис. 1.

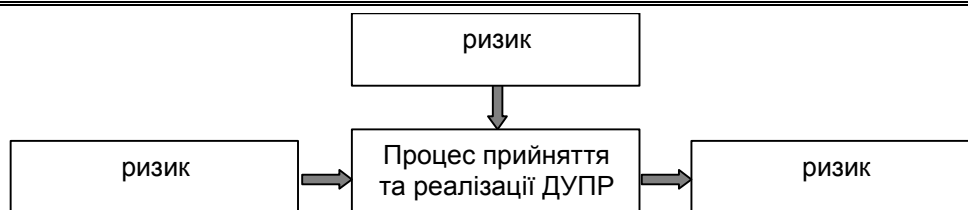


Рис. 1. Ризик у процесі прийняття та реалізації ДУПР

Із вищенаведеного очевидно, що система прийняття та реалізації ДУПР функціонує в ризиковому середовищі. Зазначимо, що рівень ризику не є однаковим та перманентним у реальному світі. Існують ситуації підвищеної та допустимої ризикованості. Умовно можна виділити такі зони ризику в

системі прийняття та реалізації ДУПР: зона допустимого ризику, зона критичного ризику та зона катастрофічного ризику. Побудуємо криву ризику, виділимо зони ризику та відстежимо ймовірність досягнення мети в системі прийняття та реалізації ДУПР (рис. 2).

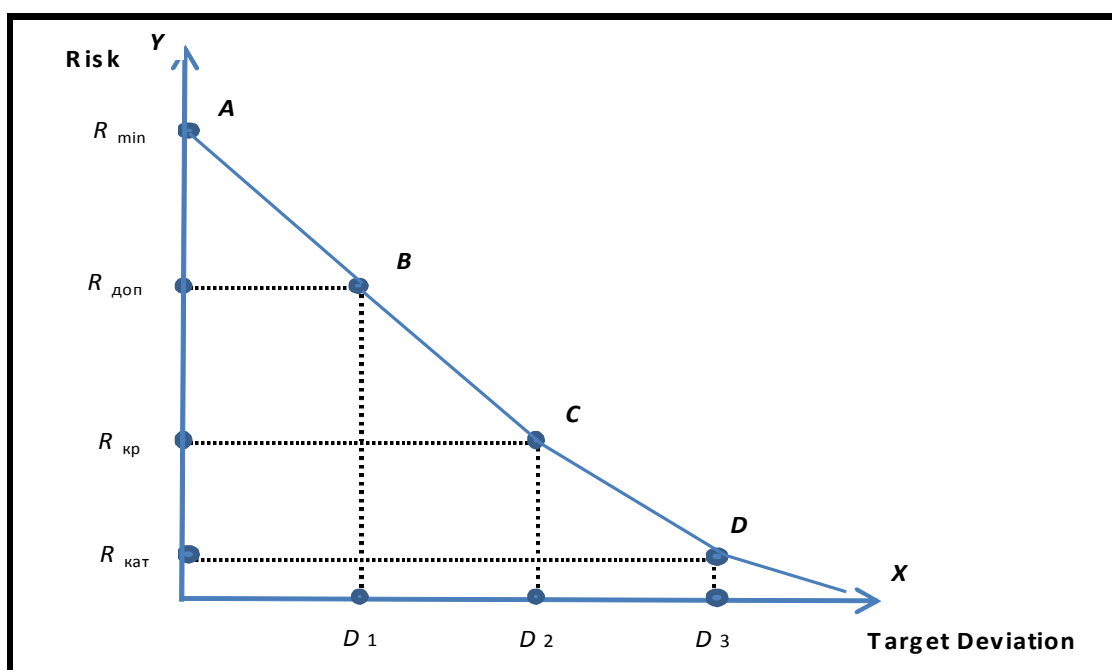


Рис. 2. Крива ризику

На осі X (Target Deviation) зображено рівень відхилення від державно-управлінської мети, на осі Y (Risk) – показники рівня ризику.

Точка A ($0; R_0$) визначає ймовірність нульового відхилення від державно-управлінської мети при мінімальному рівні ризикованості. Відповідна ситуація є винятковою та рідко зустрічається в реальному житті, адже зовнішнє та внутрішнє середовище системи прийняття та реалізації ДУПР вирізняється підвищеним рівнем ризикованості.

Точка B ($R_{\text{доп}}; D_1$) характеризується допустимим відхиленням від поставленої державно-управлінської мети в системі прийняття та реалізації ДУПР при допустимому рівні ризикованості.

Точки A і B – граничні для зони допустимого ризику.

Точка C ($R_{\text{кр}}; D_2$) відображає критичне відхилення від мети в процесі прийняття та реалізації ДУПР за умов критичного рівня ризикованості.

Точки B і C – граничні точки зони критичного ризику.

Точка D ($R_{\text{кат}}; D_3$) характеризується катастрофічним відхиленням від державно-управлінської мети в середовищі дії катастрофічного ризику.

Значення показників ризику в системі прийняття та реалізації ДУПР дає змогу сформулювати коректне судження та забезпечити здійснення прийнятого рішення.

IV. Висновки

Отже, результати дослідження свідчать про те, що сучасна система прийняття та реалізації ДУПР функціонує за умов існування ризикових ситуацій. Роль ризику в

контексті прийняття та реалізації ДУПР важко переоцінити, адже на кожному з етапів опрацювання ДУПР виникає ряд внутрішніх та зовнішніх ризиків. Диференціація ризиків за природою їх виникнення та теоретичне обґрунтування необхідності управління ризиками при прийнятті та реалізації ДУПР дасть змогу зменшити рівень відхилення від поставленої державно-управлінської мети та забезпечити оптимальні умови її реалізації.

Література

1. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом / В.Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1977. – 382 с.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: монографія / В.Д. Бакуменко. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
3. Дегтяр А.О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення: монографія / А.О. Дегтяр. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2004. – 224 с.
4. Івченко І.Ю. Економічні ризики: навч. посіб. / І.Ю. Івченко. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 304 с.

УДК 351.812(477)

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ УКРАЇНИ НА ОСНОВІ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ

Сущенко Р.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

Conceptual bases and features of the methodical approach to the state adjustment of the strategy of the development of the railway transport of Ukraine are considered in the article. Theoretical and practical aspects that influence the development of the railway transport are analysed, recommendations for the state adjustment of the prior long-term programs and projects of such a development are offered here.

Анотація

У статті розглянуто концептуальні основи та особливості системного підходу до державного регулювання стратегії розвитку залізничного транспорту України. Проаналізовано теоретичні та практичні аспекти, що впливають на ефективність розвитку залізничного транспорту, запропоновано рекомендації щодо державного регулювання пріоритетних довгострокових програм і проектів такого розвитку.

Ключові слова

Залізничний транспорт, системний підхід, безсистемність, державне регулювання розвитку.

I. Вступ

Сучасні умови розвитку суспільства характеризуються впливом на нього світових глобальних тенденцій і факторів, які пов'язані з інтеграційними та інформаційно-комунікаційними процесами. Такі процеси не минули й залізничний транспорт України, системи і структури якого сьогодні модернізуються й адаптуються до європейських стандартів.

Для цього в Україні робиться немало: створено багато університетів управління, академій транспорту. При Державному економіко-технологічному університеті транспорту створено Науково-дослідний інститут проблем розвитку транспорту, відкриваються нові кафедри й факультети, проектні товариства, які займаються вивченням майбутньої долі залізничного транспорту та оновленням державного регулювання розвитку цієї важливої сфери економіки, проводиться маса конференцій, присвячених її реформуванню, розробляються нові концепції й моделі розвитку, перспективні програми і навіть амбітні масштабні проекти. Серед них є дуже цікаві й перспективні. Останнім часом прийнято масштабні програми, проекти, важливі державні документи, зокрема, такі:

- міжнародний проект: Магістерська програма: Інтероперабельність/взаємодія/безпека/сертифікація на міжнародному залізничному транспорті в Україні і Середній Азії /MISTIF;
- Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010–2015 роки" від 16.12.2009 р. № 1390;
- Проект будівництва інфраструктури та оновлення рухомого складу;
- Проект побудови Бескидського тунелю (1,8 км) у Закарпатській області, який входить у п'ятий пан'європейський транспортний коридор (Італія – Словенія – Угорщина – Словаччина – Україна – Росія);