

оскільки місцеве населення сплачуватиме податки та інші обов'язкові платежі при розумінні реального зв'язку між здійсненими платежами та кількістю і якістю отримуваних послуг; більш відповідальний підхід зі сторони місцевих органів влади до управління бюджетними ресурсами на відповідних їм територіях.

Досить вагомими аспектами у зміцненні власної дохідної бази місцевих бюджетів буде стабільна законодавча база організації міжбюджетних відносин у напрямку дотримання єдиних принципів у процесі визначення обсягів дотацій та субвенцій (економічної ефективності, соціальної справедливості, політичної стабільності) та з використанням простої та зрозумілої методики їх обчислення.

✎ Вважаємо, що пошук сучасних підходів до вирішення проблем оптимізації системи міжбюджетних трансфертів в умовах розширення бюджетних прав органів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на таких основних положеннях:

- у процесі збалансування бюджетів не потрібно ставити за мету досягнення повного бюджетного вирівнювання, оскільки це знижує стимули місцевих органів щодо покращення свого фінансового стану. Навпаки, в умовах транзитивної економіки стимулювальна функція міжбюджетних трансфертів має бути реалізована більшою мірою, ніж у країнах з розвинутою, стабільною економікою;
- розподіл вирівнювальних трансфертів необхідно проводити із застосуванням формульного підходу. При цьому доцільно забезпечити стабільність формульного розрахунку протягом тривалого періоду часу, що дозволить покращити прозорість міжбюджетних відносин та підвищити їх ефективність. За необхідності уточнення алгоритму розрахунків більш доцільним буде використання цільових субвенцій, ніж внесення змін до встановленої формули;
- доцільно запровадити прямі розрахунки за міжбюджетними трансфертами між державним бюджетом та бюджетами територіальних громад всіх рівнів. Проте, даному заходу має передувати проведення реформи адміністративно-територіального устрою в нашій країні та оптимізація функціонування вітчизняної казначейської системи;
- потребує вдосконалення порядок міжбюджетних відносин на рівні села, селища, міста районного підпорядкування та адміністративного району. Головну увагу при цьому необхідно зосередити не тільки на проблемах удосконалення процедури розрахунку обсягів трансфертних платежів, але й на покращенні правового врегулювання основних аспектів взаємовідносин між учасниками процесу перерахування міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні.

Література.

1. Василик О. Д. Державні фінанси України. Навчальний посібник / О. Д. Василик – К.: Вища школа, 2007. – 90 с.
2. Кириленко О. П. Фінанси / О. П. Кириленко – Тернопіль: Економічна думка, 2008. – 44 с.
3. Сунцова О. О. Фіскальна ємність регіонів як основа системи міжбюджетних відносин / О. О. Сунцова // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 2. – С. 137–144.
4. Юрій С. І., Бескид Й. М. та інші. Бюджетна система України. Навчальний посібник / С. І. Юрій., Й. М. Бескид – К.; НІОС. 2006. – 134 с.

5. Електронний ресурс: Урядовий портал: Про бюджет 2010 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article.jsessionid.

6. Електронний ресурс: Вінницька обласна державна адміністрація: Аналітика / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/webgr_view/GrAKCNX?OpenDocument&count=15&RestrictToCategory=GrAKCNX.

7. Електронний ресурс: Головне управління статистики у Вінницькій області: Статистична інформація / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vous.vin.ua/index.php/statistical-information/2010-12-08-15-55-44.html>.

УДК 351:005.52:005.334

Петро Михно

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПОЛІТИЧНИМИ РИЗИКАМИ – ШЛЯХ МІНІМІЗАЦІЇ КРИЗОВИХ ЯВИЩ В УКРАЇНІ

В статті досліджується поняття управління політичним ризиком в системі державної влади та пропонуються напрями мінімізації даних ризиків для подолання системних кризових явищ в Україні.

Ключові слова: ризик, політичні ризики, невизначеність, управління ризиком, державна влада.

✎ Виникнення, існування, протікання та наслідки впливу політичних ризиків на систему державного управління України пов'язані перш за все зі світовими глобалізаційними процесами, а також внутрішніми тенденціями, що справляють на неї позитивний або негативний вплив.

Однією з найважливіших умов зміцнення позицій України на міжнародному рівні та її інтеграції до європейського співтовариства, а також в світову економіку, є нормалізація політичної ситуації, яка в даний час характеризується вкрай високим ступенем нестабільності. Для зарубіжних політиків і бізнесменів Україна представляється досить цікавим і перспективним, але досить ризикованим партнером.

Україна зіштовхується із специфічною проблемою, суть якої полягає в невідповідності між привабливістю вітчизняного ринку для іноземних та внутрішніх інвестицій, а також рівнем соціальної та політичної нестабільності, що стали головною перепоною для притоку капіталів до її економіки. Другою суттєвою пороблемою, що постає перед системою державного управління, є неоднакова ефективність державної політики в різних регіонах країни зважаючи на специфіку політичних процесів, що переважають на відповідних територіях.

Як свідчить практика, в країнах з перехідною економікою, до яких відноситься і Україна, проявляються тенденція до зростання нестабільності політичного процесу, що складає суттєву небезпеку для інвестування в них, а також знижує ефективність системи державного управління цих країн.

Специфіка політичного процесу в кризових умовах виражається в тому, що вона зорієнтована на відо-

© Михно П.Г., 2012.

браження реальності, яка будується не відповідно до теоретичних уявлень лідерів чи наукових приписів, а є сукупним результатом переплетення різноманітних типів поведінки тих чи інших політичних та територіальних об'єднань, а також громадян держави. Протікання політичних процесів навіть у рамках стабільних політичних систем зі стійкою функціональною структурою носить складний і нелінійний характер.

Центральною ланкою політичного процесу виступає політичне рішення, яке є вибором альтернатив майбутніх дій, зорієнтованих на досягнення політичних цілей, організацію діяльності об'єктів політичного управління і виступає як засіб реалізації влади, її збереження та відтворення. При цьому даний процес підпадає під дію ризиків, що існують в суспільстві, а також є фактором продукування нових ризиків, які можуть призвести до виникнення кризових явищ або навіть системної кризи.

Слід відзначити, що подолання системної кризи чи кризових явищ має поєднуватися з економічними, етнокультурними, соціальними та іншими політичними процесами. Шляхом їх ізольованого розгляду неможливо одержати достовірні та обґрунтовані прогнози про тенденції чи напрямків соціально-економічного розвитку. Це вкрай важливо для протидії, а також попередження політичних ризиків.

На жаль, вітчизняною наукою поки що несформована цілісна ефективна методологія управління політичними ризиками. А це гальмує процеси реформування апаратів публічної влади, спрямовані на модернізацію державної влади та подолання системних кризових явищ в Україні.

Науковий інтерес до проблематики політичних ризиків виник у кінці 60-х років минулого століття на Заході. Найбільш відомими є праці Д. Райє та І. Махмуда, Д. Кеннеді, С. Кобріна та Д. Стефана, Ч. Нерта, У. Нордхауса, Х. Саймона, а також В. Вестона і Б. Сорджа та інших.

Філософськом осмисленню феномену ризику та його прояву у різних сферах життєдіяльності людини, приділено увагу в публікаціях російських дослідників А. П. Альгіна, І. В. Тихомирова і Г. І. Рузавіна, які торкаються різних аспектів політичного ризику в контексті соціально-філософського знання.

Більшість західних дослідників спочатку концепцію управління політичними ризиками вибудовували виходячи з проблем міжнародних інвестицій, зокрема впливу політичних процесів у тій чи іншій країні на діяльність іноземних компаній та міждержавну торгівлю.

З часом дослідження, в яких політичні ризики є предметом аналізу, розподілилися на дві підгрупи. У першій з них – дослідження зарубіжних і вітчизняних авторів, зокрема Ф. Найта, І. В. Джуса та інших, що розглядають політичні ризики в економічній сфері. Ці роботи присвячені аналізу політичного ризику в діяльності міжнародних корпорацій. У другій підгрупі представлені дослідження А. А. Пожалова, І. А. Подколзина, А. В. Брега та інших вчених, по виявленню політичних ризиків в політичній системі суспільства і державному управлінні. Автори досліджують проблематику політичних ризиків в контексті державної політики.

Вітчизняні дослідники в галузі науки державне управління О. Б. Білявська, А. Б. Качинський, А. П. Рачинський, В. І. Шарий, досліджуючи проблематику управління ризиками, висвітлили окремі аспекти проблеми політичних ризиків в Україні. Тим не менш, огляд наукових публікацій показує відсутність глибокого і комплексного аналізу політичних ризиків в системі державного управління.

Сучасні тенденції розвитку науки державного управління в Україні тісно переплітаються з необхідністю розробки технологій антикризового управління, складовою частиною яких є управління різноманітними ризиками, що пронизують сучасний світ. Водночас, слід констатувати, що виробленню дієвих інструментів для державного управління ризиками приділено неналежну увагу. Ще менше досліджень і публікацій присвячено проблемам ефективності державного управління зовнішніми та внутрішніми політичними ризиками.

Метою статті є:

- здійснити аналіз вітчизняних і зарубіжних наукових джерел з управління ризиками;
- сформулювати визначення поняття управління політичним ризиком;
- виділити основні принципи процесу управління політичними ризиками;
- запропонувати напрями мінімізації ризиків для уникнення системних кризових явищ в Україні.

Ризик ототожнюється з можливою небезпекою або невдачею, можливими збитками або матеріальними втратами. Політичний ризик визначається як потенційно значущі для управління економічними ресурсами непередбачувані обставини, що викликані політичними подіями або процесами [8, с. 32].

Водночас, він сприймається як діяльність, що здійснюється з надією на вдале завершення, як образ дій у невизначеній ситуації.

Російський науковець А. П. Альгін визначає ризик як діяльність, що пов'язана з подоланням невизначеності в ситуації невідворотного вибору, в процесі якого є можливість кількісно та якісно оцінити ймовірність досягнення бажаного результату, невдачі та відхилення від цілі [1, с. 84].

На думку В. Вестона та Б. Сорджа, політичний ризик виникає з дій органів державної влади, які перешкоджають проведенню ділових операцій, змінюють умови угод або призводять до часткової чи повної конфіскації власності іноземних компаній [14, с. 60].

На нашу думку, ризик є об'єктивним явищем, природа якого обумовлена неоднозначністю подій майбутнього. Він пов'язаний зі збитками, втратою, втраченою можливістю. Коли настають збитки та втрати, то втрачається вигода, виникає фактичний прояв ризику. До цього він залишається лише небезпекою. Через досвід втрачених можливостей та втрат виникає пізнання ризику, а завдяки його кращому розумінню досягається правильне прийняття рішень і скорочується збитки [6, с. 304].

В роботі російського дослідника І. Тихомирової політичний ризик характеризується як ймовірність небажаних наслідків прийняття рішень, особливо в сфері міжнародного бізнесу та при пошуку шляхів стабілізації внутрішньополітичної ситуації, коли важливо враховувати небажані події, що пов'язані з можливим впливом політичних та соціальних факторів [5, с. 2].

Британець Ч. Нерт інтерпретує поняття «політичний ризик» через вивчення феномена інвестиційного клімату, висуваючи припущення, що інвестиційний клімат має дві складові: бізнес-середовище, що включає соціально-економічні та адміністративні фактори, а також політичний клімат, який визначається в термінах ризику вибіркової експропріації й прямої конкуренції з боку державних підприємств [9, с. 46].

На думку американського дослідника Ч. Кеннеді, політичний ризик включає всі неринкові фактори – економічні, соціальні, культурні та чисто політичні. При цьому політичний ризик пов'язаний не лише з кризовими

явищами, такими як революція або військовий переворот, а й з такими подіями, як зміна законодавства, зміна владних політичних еліт тощо. Автор виділяє також макроризик, що стосується діяльності усіх бізнесових структур у країні, а також мікроризик який має галузеву спрямованість [13, с. 249-254].

Важливого значення набуває управлінський ризик, який можна визначити як реалізацію управлінської діяльності в умовах невизначеності, коли причинно-наслідковий аналіз не дає можливості прийняти оптимальне рішення з досягнення поставленої мети. У більшості випадків державні рішення, як правило, приймаються в умовах відсутності визначеності.

Держава та її інститути збільшують передбачуваність, знижують рівень невизначеності, випадковості, ризику або вносять стабільність у взаємовідносини людей як в економічній, так і в соціальній та політичній сферах. У цьому контексті виникає необхідність такої зміни організації інститутів, щоб вони стали здатними зменшити невизначеність, на яку припадає надто великий обсяг витрат.

Як відзначав американський науковець Г. Саймон, потреба в зниженні рівня невизначеності змушує авторів спиратися на традиції, звички, когнітивні рамки, стереотипи, знаки, умовності, рутинні правила, накази, організаційні приписи, владні відносини, загальноприйняті цінності, стилі, символи, «нефункціональні» принципи суспільного устою, неявні критерії, стандарти честі тощо. Там, де переважає невизначеність, максимізація стає безглуздою, а поведінка орієнтується не на неї, а на соціально прийнятні результати [12, с. 43].

Особливо високим рівнем невизначеності та політичного ризику характеризуються будь-які види зовнішньоекономічної діяльності. Тут основним джерелом ризику є політичне середовище, яке можна поділити на соціальну, політичну та економічну сфери. Виходячи з цього, зарубіжні вчені Г. Райє та І. Махмуд пропонують враховувати не лише внутрішні політичні події, а й міжнародну політичну ситуацію [11, с. 12].

Можна привести приклади того, як іноземні компанії в тих чи інших країнах успішно діяли в нестабільній або ворожій обстановці. Найбільш яскравим прикладом цього є корпорація «Gulf Oil», що успішно функціонувала в Анголі навіть під час громадянської війни 1975 року та після приходу до влади вороже налаштованого до міжнародних корпорацій марксистського уряду.

На думку американського дослідника Ч. Кеннеді, політична нестабільність може становити для бізнесу як нові можливості, так і ризики [7, с. 5].

Мистецтво управляти в кризових умовах полягає в тому, щоб перетворити потенційний ризик у нові можливості, обравши правильну стратегію управління політичним ризиком.

Для цього доцільно скористатися моделлю політичних циклів ділової активності. Вона полягає в існуванні факту залежності між електоральним циклом та станом національної економіки й ґрунтується на трьох важливих установках [10, с. 169–191]:

- економіка характеризується використанням відповідних коливань з наступним розглядом колишніх очікувань;
- політичних діячів, перш за все, хвилює перемога на виборах;
- виборці довірливі та недалекоглядні, вони готові підтримати політичного лідера в тому випадку, якщо економіка зростає безпосередньо перед виборами.

Отже:

- кожен уряд використовує обмежений набір політичних прийомів;
- до кінця строку перебування при владі він прагне стимулювати розвиток економіки, щоб скористатися короткостроковими перевагами зростання;
- початок проведення виборів завжди супроводжується помітним економічним зростанням і падінням рівня безробіття. Але після завершення виборчої кампанії починається економічний спад.

Виходячи з цього, для того, щоб максимально об'єктивно врахувати майбутні ризики, слід створити рейтингові комісії. Вони мають аналізувати обґрунтовані сценарії найбільш несприятливого розвитку подій на найближчі п'ять років.

Поряд з незалежними прогнозами слід проаналізувати середньострокову фінансову програму уряду. Далі слід вивчити взаємодію системи державного фінансування, зовнішнього боргу та інших змінних, безпосередньо – зростання обсягу експортних операцій у реальному вимірі, динаміку якості активів місцевої банківської системи та змін відсоткових ставок за кордоном.

У всіх випадках застосовується одна й та ж аналітична методологія, яка враховує економічні, системні та адміністративні фактори, показники виконання бюджету, його гнучкості, а також фінансовий стан у цілому.

Для проведення аналізу політичних ризиків доцільно використовувати міжнародну рейтингову шкалу, яка враховує відмінності системи органів державного управління, регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування за їх структурою, компетенцією і повноваженнями. За таким загальним підходом до аналізу конкретних емітентів беруть до уваги особливості країни, частиною якої є ці органи влади, особливо характеристики, пов'язані з міжбюджетними стосунками та макроекономічною політикою.

Управління політичними ризиками – це можливість в управлінській діяльності використовувати різноманітні підходи, процеси та заходи для зведення до мінімуму або повної нейтралізації негативних наслідків, що настали або можуть настати в результаті прогнозованих політичних подій [1, с. 84].

На нашу думку, управління політичним ризиком є зниженням ризику, уникненням кризи та зведення ступеня його впливу на суб'єкт діяльності до мінімальних меж і передбачає безперервний процес оцінки існуючої невизначеності, а також прогнозування проявів нових загроз.

Слід виділити основні принципи процесу управління політичними ризиками:

- принцип максимізації передбачає прагнення до найбільш повного охоплення можливих сфер виникнення ризиків;
- принцип мінімізації означає прагнення звести до мінімуму спектр можливих ризиків, ступінь їх впливу на власну діяльність;
- принцип адекватності реакції зводиться до того, що держава має своєчасно та відповідним чином реагувати на всі зміни, які призводять до посилення ризику;
- принцип прийняття передбачає, що держава приймає рішення здійснювати свою діяльність в умовах ризику, тобто бере на себе ризик.

Кожна управлінська стратегія наражається на ризик. Державне управління, як і будь-яке управління, постійно наражається на ризик, що бачиться нами як імовірність виникнення політичних факторів у країні чи певній галузі або сфері управління (суспільного життя),

які можуть позитивно або негативно вплинути на конкретну проблему.

Оскільки державна політика є універсальною регулюючою та контролюючою сферою управлінської діяльності, то з точки зору системного підходу політичний процес у кризових умовах, на нашу думку, є циклом політичних змін, послідовною зміною стану політичної системи, що фіксує рівень і характер політизації соціального організму кожної окремої держави.

Політичний ризик можна визначити як можливість погіршення економічної діяльності господарюючих суб'єктів на території держави в результаті впливу політичних факторів: напруженості, нестабільності, конфліктів, етнічно-національних перетворень, непродуманих кроків уряду, криз. Тобто, мова йде про негативний вплив політичних причин на економіку. Дані чинники також можуть мати негативний вплив на діяльність системи органів державної влади. При цьому зв'язок між ними складніший, так як з одного боку державна влада підпадає під вплив політичних ризиків і змушена їх мінімізувати, а з іншого боку – зважаючи на специфіку своєї діяльності, продукує їх.

Ризик виникає під час управлінської діяльності в умовах невизначеності, коли причинно-наслідковий аналіз не дає можливості прийняти оптимального рішення з досягнення поставленої мети. Здебільшого державні рішення приймаються в умовах невизначеності.

Технологія управління політичними ризиками має розроблятися з урахуванням конкретних обставин і є продуктом мистецтва управління та важливим фактором успішного досягнення поставлених цілей. Вона включає в себе сукупність способів і процесів циклічної цільової діяльності суб'єкта, що спрямована на передбачувану зміну стану об'єкта, досягнення заданих наперед результатів в умовах невизначеності; систему методів і методик мінімізації ризиків та використання прихованих потенціалів соціальної системи відповідно до цілей її розвитку, соціальних нормативів і стандартів.

Саме стан керованих об'єктів дозволяє сформулювати певні висновки про те, що і як роблять органи державної влади та місцевого самоврядування для того, щоб у суспільстві панувала стабільність. Критеріями ефективності управління є: наукове та практичне обґрунтування; професійне виконання; нормальне суспільне сприйняття; можливість повторення; гнучкість; адаптивність; надійність у досягненні соціальних цілей і завдань; економічність; зручність у використанні.

Найважливішим моментом у правильно організованій діяльності з управління політичними ризиками є збір вихідної інформації про них та їх аналіз. Такий збір і аналіз можуть проводитися в різних напрямках за різноманітними методами, що диктуються специфікою конкретної ситуації.

Наступним етапом управління політичними ризиками є їх обробка, мінімізація негативного впливу або використання прихованих можливостей для досягнення цілей.

Особливість технологій управління політичними ризиками в системі органів державної влади полягає в їх практичності, орієнтованості на конкретні справи та вчинки, рішення, ресурси і дії. Практичність управління ризиками передбачає підпорядкування йому організаційно-регулюючого механізму, який в такому випадку функціонує в напрямі означення цілей та прогнозованих результатів їх досягнення.

Таким чином, аналіз політичного ризику в Україні має деяку специфіку. По-перше, відсутність сформованих політичних традицій, недосконалість демократичних інститутів і переломний момент історичного розвитку

зумовили значну роль особистісного фактора, якому необхідно приділяти додаткову увагу при оцінці політичного ризику. По-друге, істотним фактором невизначеності є наявність різноманітних політико-територіальних утворень, що володіють різним економічним потенціалом, різноманітним за мовним складом і спираються на різні історичні, політичні, культурні та релігійні традиції. Недостатнє врахування регіональної специфіки, мабуть, є основним недоліком існуючих зарубіжних методик при їх екстраполяції на Україну. Для адекватного аналізу політичного ризику необхідно проведення докладних досліджень окремих регіонів (або груп регіонів), облік відносної «ваги» кожного регіону (групи), включення регіональних індикаторів в загальну схему оцінки ризику країни.

Перспективи подальших наукових розвідок можуть мати розвиток у дослідженні сучасної методології виявлення політичних ризиків у регіонах України та виробленні принципів їх мінімізації.

Література.

1. Альгин А. П. Риск и его роль в общественной жизни. / Альгин А. П. – М.: Мысль, 1989. – 112 с.
2. Качинський А. Б. Розвиток проблеми ризику в Україні: теорія і практика / А. Б. Качинський //сер. «Екологічна безпека». – К.: НСІД, 2003. – Вип. 5. – С. 78.
3. Рузавин Г. И. Эпистемиологические проблемы принятия решений. / Г.И. Рузавин. // Вопросы философии. – 2001. – № 12. С. 2.
4. Рачинський А. П. Проблеми ризиків в управлінській діяльності / А.П. Рачинський // Актуальні проблеми державного управління: наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 трав. 2005 р.: тези допов. / Нац. академія держ. упр. При Президентіві України. – К., 2005. – Т. 1. – С. 49–51.
5. Тихомирова И. В. Политический риск и управление социально-политическими процессами. Дис. канд. политол. наук : 23.00.02/ И. В.Тихомирова. – Москва, 1992. – 129 с.
6. Шарий В. І. Сутність державного антикризового управління в умовах політичної та адміністративної реформ // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2004 р.: У 2 т. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – Т. 1. – С. 304.
7. Kennedy Jr. Ch. R. Managing the international Business Environment: Cases in Political and Country Risk./ Kennedy Jr. Ch. R //Inglewood Cliffs. – N.J., 1991. – P. 5.
8. Kobrin S. Managing Political Risk Assessment Strategic Response to Environmental Change. / S. Kobrin, J. Stephen. – London, 1982. – P. 32.
9. Nehrt Ch. L. The Political Environment for Foreign Investment. / Ch. L. Nehrt – N.Y., 1970.
10. Nordhaus W. The political business cycles / W. Nordhaus // The Review of economic studies. – 1975. Vol. 42. – Pp. 169–191.
11. Riee G. The managerial procedure fur political risk forecast. / G. Riee, I. Mahmoud // Management International Review. – 1986. Vol. 26. P. 12.
12. Simon H. Administrative behavior. / H. Simon – N.Y., 1947. – P. 43.
13. The Definition and assessment of political risk in international business: A review of the literature // Academy of Management Review. – 1983. № 8. – P. 249–254.
14. Weston V. F. International Management Inhance. V. F. Weston, B. W. Sorge. – Homewood, 1972. – P. 60.