

УДК 351:658.012.32

Л. Шипілова

## МЕХАНІЗМ МІЖВІДОМЧОЇ КООРДИНАЦІЇ ЯК ІНДИКАТОР ЗНИЖЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ РИЗИКІВ ДЕРЖАВИ

Розглянуто роль ризику як атрибуту політики, що призводить до загрози збереження суверенітету та територіальної цілісності, подальшого економічного та соціально-політичного розвитку. Обґрунтовано виокремлення феномена політичного ризику як показника стану держави, розроблено пропозиції щодо шляхів удосконалення міжвідомчої координації суб'єктів державного управління.

**Ключові слова:** ризик, політичний ризик, загроза, забезпечення національної безпеки, міжвідомча координація, суб'єкт державного управління, суверенітет.

Однією з найважливіших умов зміцнення позицій України у світі як суверенної держави та її інтеграції до світової спільноти є нормалізація політичної обстановки, що у цей час характеризується вкрай високим ступенем напруженості. Окрім того, політичний фактор несе в собі потенційну загрозу економічній стабільності: довгострокові інвестиції в українську економіку, що є необхідною умовою економічного підйому, переходять у розряд лише потенційних через високий рівень ризику, що генерується політичним середовищем. Як свідчать події, що відбуваються останнім часом в державі, рівень політичних ризиків має тенденцію до зростання і несе в собі загрозу збереження суверенітету та територіальної цілісності, подальших економічних та соціально-політичних негативних тенденцій. Все це зумовлює вироблення нових підходів до еволюції політичних ризиків із урахуванням реалій сьогодення і обґрунтування наслідків, які можуть впливати на забезпечення національної безпеки у сферах життєдіяльності суспільства.

Метою статті є обґрунтування підходів до виникнення політичних ризиків та розробка пропозицій щодо удосконалення механізму міжвідомчої координації суб'єктів державного управління національною безпекою.

Напружена політична ситуація в Україні (анексія Криму, активна участь спеціальних підрозділів Росії у дестабілізації суспільно-політичної ситуації в східному регіоні України) знижує рівень управління державою щодо забезпечення безпеки, зумовлює зростання ризику поглиблення проблем забезпечення національної безпеки, збереження територіальної цілісності та суверенітету. Очевидним стає те, що існуючі стратегічні документи у сфері національної безпеки значною мірою вже не відповідають сучасним реаліям в Україні та потребують докорінного перегляду. При цьому мають бути враховані причини, що зумовили недосконалість сектора безпеки: його функціональну та структурну невідповідність завданням захисту національних інтересів. Відсутність належної уваги до проблем забезпечення державного суверенітету України, її територіальної цілісності, обороноздатності стала безпосереднім чинником, що спровокував збройну агресію Росії та анексію нею частини території України.

Поняття “ризик” (політичний, соціальний тощо) у вітчизняних наукових колах з'явився нещодавно. Загалом, ризик визначають як імовірність небажаних подій. Урахування політичних ризиків уможливує політичне прогнозування можливого розвитку ситуації та пошуку шляхів зниження негативних наслідків.

Несформованість уніфікованої системи термінів, принципів розходження в розумінні змісту ключових понять є одним із важливих недоліків самої теорії політичних ризиків в її сучасній інтерпретації. У своєму огляді теорій політичного ризику російський дослідник І. Подколзіна прослідковує значення терміна “політичний ризик” від прогнозування політичної стабільності до оцінки всіх некомерційних ризиків, що пов’язані з діяльністю в різних соціально-політичних середовищах [1].

Незважаючи на широкий спектр визначень цього терміна в спеціальній літературі, сутність його полягає у небажаних наслідках політичних дій. Як правило, політичний ризик аналізується через вплив владних і національних чинників на проведення ділових операцій. В. Вестон і Б. Сордж зазначають, що “політичний ризик” базується на діях органів державної влади, які перешкоджають проведенню ділових операцій, змінюють умови угод чи ведуть до часткової або повної конфіскації власності іноземних компаній [2]. Д. Ейтман та А. Стоунхілл визначають політичний ризик у контексті конфлікту між корпоративними цілями і прагненнями органів державної влади [3]. На основі форми взаємовідносин влади в країні розміщення з іноземними компаніями дослідники вибудовують типологію політичних ризиків. Д. Цинк у визначенні політичних ризиків виокремлює різницю між стабільністю політичної системи, зміни в якій одночасно впливають на всі національні й іноземні бізнес-структури в країні, та діями національного уряду, які спрямовані виключно на іноземних інвесторів [4]. Отже, політичний ризик зазвичай характеризується як події, що відбуваються в політичному середовищі, асоціюються з діями уряду і впливають на діяльність фірми, а отже і на діяльність економічних структур загалом, тобто політичний ризик – це сукупність політичних чинників, що здійснюють вплив на суб’єкти економічної діяльності країни.

Ч. Кеннеди запропонував розрізняти ризик, виходячи з джерел його виникнення. Ризик, пов’язаний із діяльністю урядових структур, він визначив як легально-урядовий ризик, зумовлений політичними процесами, що не контролюються урядом і назвав екстралегальним.

До легально-урядового ризику належить можливість таких дій уряду, як:

- повна або часткова націоналізація власності окремих фірм, галузей чи навіть господарюючих суб’єктів;
- конфіскація власності фірми та арешт її рахунків;
- відмова від виконання боргових зобов’язань;
- створення перешкод для діяльності окремих фірм чи фінансово-промислових груп;

- радикальна зміна законодавства і “правил гри”;
- введення нових обмежень на діяльність фірм;
- високий рівень корупції;
- прийняття політичних рішень у вузько корпоративних інтересах.

Екстра-легальний ризик пов’язується з можливістю таких політичних явищ:

- війна;
- революція;
- політичний переворот;
- стихійні масові форми політичного протесту;
- тероризм;
- загострення етнополітичних конфліктів;
- прогидія урядовій політиці з боку опозиції;

– економічна блокада і санкції з боку інших держав [5].

Тобто він пропонує розподіляти політичні ризики на основі розподілу подій, зумовлених або діями урядових структур під час проведення державної політики, або силами, що знаходяться поза контролем уряду. Легально-урядовий ризик є прямим наслідком політичного процесу і вміщує в собі такі події як демократичні вибори, наслідками яких може стати формування нового уряду, зміни законодавства стосовно діяльності компаній. Екстра-легальний ризик означає таку подію, джерело якої знаходиться поза існуючими легітимними структурами країни: тероризм, саботаж, військовий заколот, революція. Як вкрай нестабільна, розглядається політична система у випадку, коли військові мають можливість і бажання змінити уряд. Необхідно проводити стратегічний аналіз виявлення джерел появи ризиків для проведення необхідних системних перетворень, які повинні мінімізувати можливі негативні наслідки та їхній вплив на забезпечення функціонування державних механізмів. Нині ситуація характеризується конструюванням нової моделі політичних координат у контексті факторів ризику політичної нестабільності [6].

Останніми роками науковці, політики та фахівці у сфері національної безпеки різних країн приділяють значну увагу розробленню такої концептуальної основи державної політики, яка забезпечувала б сталий розвиток і національну безпеку в умовах невизначеності та ризику. Ризик розглядається як кількісна міра безпеки, прогнозована векторна величина збитку, що може виникнути внаслідок ухвалення рішень в умовах невизначеності та реалізації загрози. Він зумовлений уразливістю населення, військових і господарських об'єктів, навколишнього середовища до руйнівного впливу різних джерел і чинників загроз. У сфері національної безпеки об'єктом державного управління є стратегічні ризики, що становлять загрозу особі, суспільству й державі. Політичні ризики розглядаються як імовірність негативного впливу на діяльність суб'єктів економічних взаємовідносин з боку держави внаслідок реалізації її політичного курсу. Вони тісно пов'язані з політичною ситуацією в державі, реалізація яких може відбутися за умов:

- воєнних дій, локальних конфліктів, революції, державного перевороту;
- загострення внутрішньої політичної ситуації в країні унаслідок виборів, референдумів тощо;
- зміни політичного курсу держави (націоналізація, дефолт, конфіскація майна тощо);
- зміна геополітичної ситуації, загострення міждержавних відносин (введення санкцій, ембарго тощо) [7].

Виникнення і перебіг конфліктів значною мірою залежить від того, наскільки політична еліта оволоділа мистецтвом антикризового менеджменту. Неузгодженість між провідними політичними силами суспільства щодо цілей і засобів політичного розвитку зумовлюють виникнення ризиків щодо зовнішньополітичного та внутрішньополітичного розвитку країни. Індекс політичного ризику визначається на основі оцінки використання примусу в здійсненні влади, впливу на суспільство радикальних політичних сил; порушення правопорядку, масштабу антиконституційних дій, делегітимації політичного режиму, кризи системи державного управління, сепаратизму, ступеня етнічних, релігійних, расових, соціальних відмінностей, прояву соціальної нерівності тощо. Все вищезазначене притаманне Україні.

У масовій свідомості людей ризик корелюється з неможливістю прогнозування розвитку несприятливої ситуації, її некерованістю й очікуванням негативних наслідків.

Тип можливих наслідків, зокрема й збитків, людьми з різними системами цінностей оцінюється по-різному, що, своєю чергою, визначає, чи буде суб'єкт діяти в ситуації існування загрози, чи відмовиться. У цьому випадку ризик є імовірнісною характеристикою дій людини, що регулюється рефлексивним механізмом [8].

Нестабільність і неефективність політичної системи України не компенсується інститутами громадянського суспільства, які так і не досягли відповідного рівня згідно з європейськими стандартами протягом років незалежності [9]. Політична еліта показала свою некомпетентність, унаслідок чого різні її групи не працюють на інтереси країни, а борються за владу як джерело прибутку, де доступ до національних багатств і бюджету став головним прагненням у передвиборних змаганнях на всіх рівнях. Яскравим прикладом може слугувати, наприклад, той факт, що нині у парламенті не вистачає голосів для внесення змін до законодавства, згідно з якими дострокові вибори до ВР проходили б за пропорційною системою з відкритими виборчими списками, у президента є всі важелі впливу на тих депутатів, які коливаються, але напевне існують якісь кулуарні домовленості з мажоритарниками про збереження змішаної системи, щоб вони не дуже пручалися з достроковими виборами. Це є великою загрозою, тому що в силу швидкоплинності кампанії діючі мажоритарні депутати мають велику перевагу перед новими кандидатами.

Існує політична загроза деградації держави під впливом чинників внутрішньополітичного розвитку. Внутрішні чинники деградації держави детермінують негативні зовнішні чинники розвитку, створюють навколо України негативний імідж ціннісно розколотої, нестабільної, корумпованої країни, яка не має чіткого внутрішнього й зовнішнього політичних курсів. Протягом років незалежності кожної каденції новообраного президента відбувалася зміна політичного курсу держави, що негативно вплинуло на становлення України як суверенної держави зі сталим розвитком, жодна реформа не добігла кінця, як наслідок – відсутність стабільності в суспільстві, соціальні протести в Україні, попри їх наявність і тим паче попри вагомі підстави для таких, не конвертуються у політичні результати, не є кумулятивними з низки причин. Деякі з них – слабе вкорінення політичної опозиції у позапарламентському середовищі, зневіра у результативності активності, “погашення” владою протестів як у фізичному сенсі, так і у сенсі усунення подразників обурення у кожному окремому випадку [10].

Кризова ситуація, що склалася на сьогодні в Україні, знижує рівень керованості країною; існує загроза втрати суверенітету і територіальної цілісності держави та, як наслідок, поглиблення економічних і соціальних проблем. Сумнівним є проведення успішної політики держави впровадженням нових реформ чи інших форм планування у сферах національної безпеки без урахування ризиків та економічних обмежень держави. Як приклад, можна навести розгляд рівня оборонних витрат, при якому найважливішим чинником є економічний потенціал країни, що визначається розміром її валового внутрішнього продукту (ВВП), який дає змогу певною мірою аналізувати про економічну спроможність, а отже і про воєнний потенціал країни.

В Україні лише останнім часом на тлі загострення ситуації в державі і загрози переходу антитерористичної операції у площину військового конфлікту, до якого залучені сили іншої держави, постало питання щодо збільшення видатків на оборону і модернізацію збройних сил. Однак сама по собі спроможність держави дозволити собі будь-які витрати навряд чи допоможе визначити, що означає прийнятний рівень оборони. Має бути готовність до дій, а це здебільшого залежить від конкретного становища країни

у питаннях забезпечення безпеки, зокрема від конкретних ризиків і загроз для неї і від того, яким потенціалом вона володіє. Для запобігання виникнення політичних ризиків у країні необхідні внутрішньополітичні реформи, постійний моніторинг поточної ситуації та розробка можливих сценаріїв на перспективу, вироблення ефективного політичного курсу, що передбачав би інтеграцію внутрішньої і зовнішньої політики, економічних і соціальних заходів із завданнями в сфері національної безпеки.

Суттєвого реформування вимагає також система стратегічного управління та ухвалення стратегічних рішень, у якій головну роль має відігравати Рада національної безпеки і оборони України. Необхідно відновити роль РНБО України як органу, який уповноважений приймати рішення, обов'язкові для виконання всіма силовими й виконавчими структурами. Цей конституційний орган має сконцентрувати найбільш якісний експертно-аналітичний та управлінський потенціал у сфері національної безпеки, який за останні роки був значною мірою втрачений. Діяльність органів державної влади, Уряду і Президента регулюються Конституцією України та відповідними законодавчими актами. Локалізація проблем відбувається шляхом утворення антикризових штабів та розробки відповідних планів заходів. Ускладнює процес виконання державою необхідних функцій нечітке розмежування повноважень між органами влади в певних сферах. Окрім того, повільні та малоефективні реформи в галузі державної служби призводять до відтоку висококваліфікованих кадрів, втрати напрацьованих міжвідомчих зв'язків та значного уповільнення або припинення на певний час виконання повноважень державними установами, що реформуються.

У цьому випадку дієвим буде розроблення і впровадження надійного, узгодженого і наділеного необхідними повноваженнями механізму міжвідомчої координації.

Ефективний процес міжвідомчої координації має забезпечити вирішення декількох завдань, а саме:

- чітко розмежувати відповідальність – міністерства і відомства мають однозначно розуміти коло своїх обов'язків і відповідальності в системі міжвідомчої координації;

- всі міністерства і відомства, які беруть участь у вирішенні конкретних питань, повинні мати можливість висловити свою позицію. Залучення різних відомств до загальної роботи підвищує ймовірність підтримки ними політичних рішень, навіть якщо остаточний варіант подібних рішень не є для відомств оптимальним;

- необхідно неупереджено і зважено запропонувати політикам альтернативні й прийнятні варіанти політичних рішень, запобігаючи при цьому надання переваги тому чи іншому варіанту. Подібний підхід допоможе гарантувати можливість прийняття політиками обгрунтованих рішень із урахуванням наявної інформації;

- доцільно здійснювати контроль за реалізацією прийнятих політичних рішень, що дасть змогу застосувати наступні заходи і забезпечить інформування вищого керівництва про можливі прогалини у виконанні таких рішень;

- необхідно прагнути до врегулювання міжвідомчих політичних розбіжностей на початковому рівні, що дасть можливість вищому керівництву займатися вирішенням тільки тих проблем, які не вдалося усунути на нижчих рівнях системи. Такий підхід дасть змогу вищому керівництву займатися аналізом ключових політичних рішень, які були узгоджені на початковому рівні, але які в силу їх вагомості потребують затвердження на вищому рівні.

Відповідальність за координацію спільної діяльності різних відомств доречно покласти на Раду національної безпеки і оборони України, в якій мають бути створені

регіональні та міжвідомчі групи (чи комітети з координації політики), до яких ввійдуть міністерства і відомства різних сфер національної безпеки: у випадку виникнення проблеми буде відразу зрозуміло, хто з них бере відповідальність за її вирішення.

Національні відомства будь-якої держави мають створювати підґрунтя для успішного перетворення в життя стратегії національної безпеки. Структури управління і силові структури мають налагодити упорядковану, регульовану і чітко розмежовану структуру взаємодії.

Також доцільно зазначити, що якість державного управління в контексті протидії політичним ризикам знижують такі чинники, як недосконалість законодавства, що у певних випадках дає можливість для неоднозначного його застосування, низька правова культура населення та високий рівень недовіри до судової системи України. Відсутність системних реформ, насамперед у економіці, стає суттєвою загрозою національній безпеці країни.

Здатність суб'єктів державного управління України до швидкої мобілізації зусиль в умовах кризи є досить проблематичним. Це зумовлено, передусім, інертністю бюрократичного апарату, потребою додаткового часу на розгортання антикризової діяльності, особливо у випадках, порядок дій щодо яких не був визначений завчасно. Існує низка проблем, пов'язаних зі збором та обміном інформацією між органами державної влади, аналіз якої є необхідним для прийняття рішень у кризових ситуаціях.

Таким чином, наявність основ функціонування державного управління у вигляді системи органів державної влади та відповідного законодавства, що регулює їх діяльність, а також практики міжвідомчої взаємодії у кризових ситуаціях є важливими. Недостатність можливості органів державної влади реагування шляхом швидкої мобілізації зусиль в умовах кризи обумовлено інертністю бюрократичного апарату, нечітким формулюванням, а подекуди і дублюванням функцій окремих відомств, потребою додаткового часу на розгортання антикризової діяльності, існуванням проблем щодо збору та обміну інформацією між органами державної влади, що ще раз підтверджує про необхідність координації діяльності усіх суб'єктів державного управління і чіткого розмежування їхніх функцій.

Обґрунтовано виокремлення феномена політичного ризику та розроблені пропозиції щодо міжвідомчої координації суб'єктів державного управління і може бути застосовано при дослідженні питань стратегічного планування забезпечення національної безпеки держави, які донині залишаються мало дослідженими, але є принциповими і необхідними на сьогодні.

### **Література**

1. Подколзина И. А. Проблемы дифиниции и оценки политического риска в зарубежных исследованиях / И. А. Подколзина // Вестник Московского Университета [Текст]. — 1996. — № 5. — С. 20. — (Серия 12 “Политические науки”).
2. Weston V. F. International Management Finance [Text] / V. F. Weston, B. W. Sorge. — Homewood : [s. n.], 1972. — P. 60.
3. Eitman D. K. International Business Finance [Text] / D. K. Eitman, A. I. Stonehill. — Minnesota : [s. n.], 1979. — P. 22.
4. Zink D. W. The Political Risks for Multinational Enterprise in Developing Countries [Text] / D. W. Zink. — N.-Y. : [s. n.], 1973. — P. 14.

5. Типология политического риска по Ч. Кеннеди [Электронный ресурс]. — Режим доступа : [politology.ru/.../tipologiya-politicheskogo-riska-po-ch-kennedi.html](http://politology.ru/.../tipologiya-politicheskogo-riska-po-ch-kennedi.html).

6. Горбулін В. П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки [Текст] : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський — К. : НІСД, 2010. — С. 123.

7. Качинська Н. Політичний імідж держави: структурні та комунікаційні компоненти еномену / Н. Качинська // Віче [Електронний ресурс]. — 2009. — № 22. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1738>.

8. Кіндратець О. Ризики українського суспільства / О. Кіндратець // Віче [Електронний ресурс]. — 2009. — № 17. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1623/>.

9. Панфилова Э. А. Понятие риска: многообразие подходов и определений / Э. А. Панфилова // Теория и практика общественного развития [Текст]. — 2010. — № 4. — С. 30—34.

10. Політичне середовище напередодні саміту Україна ЄС [Електронний ресурс] : Документ УНЦПД із оцінювання політичних ризиків. — 2013. — Вип. 10. — жовт. — С. 10. — Режим доступу : [www.ucipr.kiev.ua/.../Political\\_risks10\\_Oct201](http://www.ucipr.kiev.ua/.../Political_risks10_Oct201).

**L. Shypilova**

#### **MECHANISM OF INTERDEPARTMENTAL COORDINATION AS AN INDICATOR OF DECREASE OF POLITICAL RISKS OF THE STATE**

**The role of risk is considered as a policy attribute that is a threat to preservation of sovereignty and territorial integrity, further economic, social and political development. Singling out the phenomenon of political risk as an indicator of the situation of the state is grounded. Proposals to improve the interagency coordination between subjects of public administration are worked out.**

**Key words: risk, political risk, threat, national security, interagency coordination, subject of the public administration, sovereignty.**