

СТІЙКІСТЬ УКРАЇНИ ДО ГЛОБАЛЬНИХ РИЗИКІВ І ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Резнікова Ольга Олександрівна,
кандидат економічних наук

Досліджено стійкість державного управління України як складника національної стійкості до глобальних ризиків на основі новітньої методології, запропонованої Всесвітнім економічним форумом. Виявлено основні проблеми у відповідній сфері, подолання яких сприятиме підвищенню ефективності заходів держави з упередження та мінімізації дії глобальних ризиків. З'ясовано причини можливих ускладнень при реалізації національних інтересів в умовах прискорення глобалізаційних процесів.

Ключові слова: глобальні ризики, національна стійкість, державне управління, світова економічна криза.

Система державного управління відіграє значну роль у забезпеченні національної стійкості до глобальних ризиків. Від того, як вона організована, за якими принципами діє, значною мірою залежить ефективність протидії держави відповідним впливам. Саме цей складник здатен посилювати чи послаблювати внесок інших національних підсистем у забезпечення стійкості країни до глобальних ризиків.

Складною проблемою нині є те, що інтереси певної держави можуть не співпадати з потребами глобального розвитку або інтересами інших країн, особливо в економічній сфері. З огляду на це постає питання, чи можливо узгодити протиріччя між державною політикою та глобальним управлінням і якою ціною?

Метою даної статті є дослідження системи державного управління України в контексті забезпечення національної стійкості до глобальних ризиків, а також виявлення можливих ускладнень для реалізації національних інтересів в умовах прискорення глобалізаційних процесів. Стаття є продовженням дослідження проблем стійкості України до глобальних ризиків, яке розпочато у попередній статті «Проблеми стійкості України до глобальних ризиків: економічний аспект» [1].

Проблеми державного управління широко досліджуються в Україні, створені й набули значного розвитку профільні наукові й навчальні установи, зокрема Національна академія державного управління при Президентові

України з її регіональними інститутами та ін. Серед вітчизняних фахівців з питань державного управління слід відзначити праці В. М. Бабаєва, М. М. Білинської, Ю. В. Ковбасюка, В. М. Князева, О. І. Крюкової, О. М. Руденко, Г. П. Ситника, В. Ю. Стрельцова та ін. Водночас питанням про роль і значення державного управління як складника системи протидії глобальним ризикам приділяється недостатньо уваги. Для дослідження зазначеного питання у цій статті застосовано новітню методологію, запропоновану авторами доповіді «Глобальні ризики у 2013 році» Всесвітнього економічного форуму [3].

Відповідно до цієї методики підсистема державного управління охоплює такі основні складники, як інститути, система управління, лідерство, державна політика, верховенство законів. З метою оцінки спроможності держави виконувати свої функції у разі негативних впливів, що порушують цілісність системи національної стійкості, проаналізуємо відповідну підсистему за основними компонентами: надійність, надлишковість, адаптивність, реагування, відновлення.

Підсистемою державного управління України притаманні характеристики *надійності*. Створено основу її функціонування, яка забезпечує здатність долати збої у роботі системи, що виникають внаслідок дії кризи. Зокрема, існує система органів державної влади, яка охоплює всі сфери життєдіяльності країни, відповідає світовій практиці та потребам краї-

Стратегічні пріоритети, №2 (27), 2013 р.

ни. Діяльність органів державної влади, уряду і Президента регулюється 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 окремими органами влади у певних сферах. Зокрема, це стосується повноважень МВС, СБУ, Міністерства доходів (у т. ч. податкової та митної служб), Генеральної прокуратури у сфері протидії економічним злочинам та «відмиванню» грошей.

Крім того, не до кінця продумані та мало-ефективні 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. Як приклади можна навести одночасне прийняття рішень про оптимізацію системи центральних органів влади та про реалізацію Програми економічних реформ на 2010–2014 роки, яка передбачала здійснення реформ за 17 основними напрямками. Масштабне переформатування органів державної влади (навіть якщо це стосувалося лише зміни назви або статусу установи), яке супроводжувалося значним відтоком досвідчених кадрів, суттєво затримало виконання завдань, визначених Програмою реформ, і знизило якість отриманих результатів. Також слід зазначити, що станом на березень 2013 р. до Указу Президента України від 09.12.2010 р., яким було визначено нову систему центральних органів влади, вже внесено 15 змін, серед яких, зокрема, відновлення діяльності ліквідованого раніше Міністерства промислової політики України, розмежування функцій у сфері управління наукою і освітою, а також у справах молоді і спорту шляхом утворення двох окремих міністерств, замість єдиного, як це було передбачено попередньою редакцією, та ін.

Також слід зазначити, що надійність підсистеми державного управління в контексті протидії глобальним 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.

Надлишковість підсистеми державного управління, яка характеризує наявність додаткових ресурсів, і передусім альтернативних стратегій розвитку, що можуть бути задіяні

внаслідок неможливості використання основних, слід оцінити як невисоку.

Одним з основних ресурсів підсистеми державного управління є висококваліфіковані кадри. Хоча чинне законодавство передбачає необхідність створення кадрового резерву та наявності високого рівня освіти у претендентів, слід зазначити, що процес адекватного заміщення кадрів відбувається не одномоментно, а потребує певного періоду адаптації претендента, набуття ним необхідних практичних навичок і досвіду. Отже, про надлишковість трудових ресурсів у підсистемі державного управління можна говорити лише умовно.

Інший важливий компонент – наявність альтернативних стратегій державного розвитку – практично не розвинений в Україні. Якість економічних прогнозів, які розробляє Міністерство економічного розвитку, зокрема для потреб бюджетного планування, залишається низькою. Наприклад, незважаючи на прогресуючі рецесивні тенденції у світовій економіці протягом 2011 р., були визначені занадто оптимістичні прогнозні показники економічного розвитку України на 2012 р. Так, було заплановано зростання ВВП на 6,5%, індекс інфляції – 7,9%, індекс цін виробників – 109,7%. А фактично за підсумками 2012 р. отримано зростання ВВП – 0,2%, індекс інфляції – -0,2% (дефляція), індекс цін виробників – 0,3%.

У сфері державного управління України склалася практика, коли стратегічні і програмні документи оновлюються за необхідністю (у разі зміни ситуації, часткового невиконання тощо), проте альтернативні варіанти у цих документах представлені зрідка.

Іншим проблемним питанням стратегічного планування є нечітке визначення державних пріоритетів, яких не має бути надто багато, і довгострокових цілей розвитку. Політика ситуативного розвитку, яка базується на вчасному реагуванні на зміни зовнішнього та внутрішнього середовища, себе не виправдовує. Відсутність системних реформ, насамперед в економіці, стає суттєвою загрозою національній безпеці країни, про що, зокрема, зазначає директор Національної розвідки США Джеймс Клаппер у доповіді «Оцінка загроз по всьому світові» [4]. Чинником негативного впливу у цій сфері стали також часті зміни урядів в Україні, що не сприяло реалізації довгострокових планів. Так, за 21 рік незалежності прем'єр-міністр України змінювався 20 разів.

Знижує надлишковість підсистеми державного управління і той факт, що керівники органів державного управління нині є представниками єдиної правлячої сили й тому

не мають значної варіативності дій. У цьому контексті позитивну роль мали б відігравати опозиційні сили, виносячи на розгляд Верховної Ради України та громадськості альтернативні проекти і стратегії розвитку держави. Проте наразі їхня активність є невисокою. Більш активно беруть участь у цих процесах недержавні та наукові організації, розробляючи власні проекти і пропозиції.

Адаптивність підсистеми державного управління України, яка передбачає здатність пристосовуватися до кризових умов із можливою трансформацією негативних результатів у позитивні, також є невисокою. Це обумовлено передусім низькою ефективністю імплементації реформ, що здійснюються в Україні, наявністю корупційного складника, низьким рівнем довіри населення та бізнесу до влади, неефективністю низки державних послуг тощо.

Іншою проблемою є низький ступінь самоорганізації суспільства та незначна кількість саморегульованих організацій, здатних виконувати окремі функції державного управління у кризових ситуаціях у разі дезорганізації або виходу з ладу певних елементів підсистеми державного управління. Наразі саморегульовані організації представлені переважно на фінансовому ринку: це об'єднання професійних учасників фондового ринку, асоціації банків, страхових організацій тощо. Водночас роль професійних спілок у процесах регулювання ринку праці та забезпечення соціально-го захисту є недостатньою.

Реагування підсистеми державного управління України, що передбачає здатність до швидкої мобілізації зусиль в умовах кризи, є досить проблематичним. Це обумовлено передусім інертністю бюрократичного апарату, потребою додаткового часу для розгортання антикризової діяльності, особливо у випадках, порядок дій щодо яких не був визначений завчасно (із-за відсутності відповідної стратегії або недалекоглядності уповноважених органів та осіб). Слід зауважити, що швидкість мобілізації ресурсів силових структур для вирішення кризових, зокрема надзвичайних ситуацій, є вищою, ніж, наприклад, акумуляція зусиль в економічній сфері. Це обумовлено насамперед більш високим ступенем регламентації діяльності силових структур через специфічний характер їх діяльності.

Також існує низка проблем, пов'язаних зі збором та обміном інформацією між органами державної влади, аналіз якої є необхідним для прийняття рішень у кризових ситуаціях.

Підсистемі державного управління України у цілому притаманна *здатність до віднов-*

лення та пристосовування до нових обставин, що виникли під впливом кризи. Так, під впливом змін, що відбулися у зовнішньому та внутрішньому безпековому середовищі, у 2012 р. були оновлені Стратегія національної безпеки України та Воєнна доктрина України. Проте імплементація цих важливих документів відбувається вкрай повільно. Зокрема, потребують вдосконалення або прийняття у новій редакції закони України «Про основи національної безпеки», «Про оборонне планування», «Про оборону України», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами державами», «Про державне оборонне замовлення», «Про військово-технічне співробітництво з іноземними державами»; внесення змін до законодавства щодо механізмів бюджетного планування з урахуванням стратегічних цілей розвитку складників сектору безпеки та оборони; вдосконалення законодавчих актів, що регламентують участь України у міжнародних заходах з підтримання миру та безпеки, у т. ч. у складі багатонаціональних військових формувань високої готовності, включаючи Сили реагування НАТО.

З наведеного видно, що стійкість підсистеми державного управління до глобальних ризиків є низькою. Це підтверджується відповідним рейтингом Всесвітнього економічного форуму – 119 місце (із 139) з оцінкою 2,65 (1 – неефективне управління більшістю глобальних ризиків, 7 – ефективне управління більшістю глобальних ризиків) [3]. Отримана Україною оцінка є значно нижчою за середній рівень (діапазон коливань складає від 6,08 – Сінгапур до 1,68 – Венесуела).

Якщо вибір державної політики раніше залишався виключно національною прерогативою, то в умовах зростання рівня глобалізації перед національними урядами постає двоєдине завдання: захищати національні інтереси і сприяти вирішенню глобальних проблем. Якщо державні програми розвитку будуються лише на національних інтересах, без урахування потреб глобального розвитку, це може викликати невдоволення з боку інших країн та міжнародних організацій. Протистояти такому тисковий здатні лише сильні держави. Зокрема, незважаючи на те, що в умовах світової фінансової кризи більшість країн наполягала на необхідності підвищення курсу юаня до основних резервних валют (див. зокрема рішення Канського саміту лідерів країн «великої двадцятки» 3–4 листопада 2011 р.), Китай продовжував відстоювати національні інтереси, які передбачали продовження експортної експансії.

Значний вплив на формування державної політики можуть здійснювати також і представники транснаціонального капіталу, що має бізнес-інтереси в країні. Такі компанії мають, як правило, у своєму розпорядженні всі необхідні елементи політичного та економічного тиску на країну. Насамперед це численні лобісти, іміджмейкери, зацікавлені політики, а головне – значні фінансові ресурси (бюджети таких компаній можуть перевищувати бюджет невеликої країни).

Ускладнює ситуацію те, що ефективні механізми та модель глобального управління наразі не визначені. Розвинені країни-лідери, долаючи важкі наслідки світової фінансово-економічної кризи, намагаються нині відновити свої позиції у світі, нерідко використовуючи при цьому механізми глобального управління у власних цілях. Слід лише згадати безрезультатні спроби реформування МВФ чи РБ ООН в інтересах нових центрів зростання, зокрема Китаю, Бразилії, Індії.

Боротьба між старими і новими світовими лідерами посилюється, наслідком чого стало зростання напруженості на міжнародній арені та загострення конфліктних ситуацій, передусім довкола Північної Кореї, Ірану, низки країн Північної Африки та Близького Сходу.

Усе більш поширеним стає нав'язування країнам-реципієнтам різних політичних вимог в обмін на економічну допомогу.

Як зазначають С. Амін і Ф. Утар, хоча у численних документах ООН встановлюється право вибору політичних, економічних, соціальних і культурних систем без впливу іншої держави, цей принцип вступає у конфлікт з необхідністю взаємозалежності в умовах глобалізації [2, с. 199].

Україна відчуває суттєвий зовнішній тиск при формуванні державної політики. Слід згадати вимоги МВФ щодо збалансування державних фінансів та підвищення ціни газу для населення як обов'язкові умови надання Україні кредиту. Значним тиском для України є маніпулювання ВАТ «Газпром» і керівництвом Російської Федерації ціною на природний газ і наданням дозволу на його транзит з інших країн територією РФ задля досягнення власних політичних цілей, у т.ч. отримання згоди України на вступ до Митного союзу. Чимало вимог було висунуто і з боку Євросоюзу у процесі реалізації Україною євроінтеграційних прагнень. Більшість з них була врахована Україною при формуванні державної політики. Зокрема, це стосується адаптації українського законодавства до вимог ЄС, проведення низки економічних реформ тощо.

Висновки

1. Державне управління є важливою підсистемою національної стійкості, здатною посилювати чи послаблювати ефективність інших підсистем у протистоянні країни негативним впливам глобальних ризиків.

2. У цілому стійкість підсистеми державного управління України до глобальних ризиків є низькою, що обумовлено низькими оцінками більшості компонентів, за якими здійснено аналіз (надійність, надлишковість, адаптивність, реагування, здатність до відновлення).

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, хоча й недостатніми елементами надійності відповідної підсистеми.

Відсутність достатнього числа альтернативних стратегій розвитку країни, які урахували б негативні впливи глобальних ризиків, та наявні проблеми із кадровим забезпеченням державної служби зумовлюють невисокий рівень надлишковості відповідної підсистеми.

Низька ефективність імплементації реформ, що здійснюються в Україні, наявність корупційного складника, низький рівень довіри населення та бізнесу до влади, неефективність низки державних послуг, низький рівень самоорганізації суспільства дають підстави вважати низькою адаптивність підсистеми державного управління України.

Можливість реагування цієї підсистеми шляхом швидкої мобілізації зусиль в умовах кризи є недостатньою, що зумовлено інертністю бюрократичного апарату, потребою додаткового часу на розгортання антикризової діяльності, існуванням проблем щодо збору та обміну інформацією між органами державної влади.

Водночас, як показує практика, підсистемі державного управління України у цілому притаманна здатність до відновлення та пристосування до нових обставин, що виникли під впливом кризи.

3. В умовах посилення глобалізації може виникати протиріччя між цілями державної політики і потребами глобального розвитку. Слабкі країни відчувають усе більший тиск з боку країн-лідерів, який може здійснюватися через міжнародні організації, транснаціональні корпорації або напямучу у двосторонніх відносинах. Ускладнює ситуацію відсутність

ефективних механізмів та установленої моделі глобального управління.

4. З метою підвищення здатності протистояти зовнішнім впливам і глобальним ризи-

кам Україна потребує чіткого визначення та дотримання довгострокових цілей розвитку та здійснення системних реформ, спрямованих на посилення державності.

Список використаних джерел

1. *Резнікова О. О.* Проблеми стійкості України до глобальних ризиків : економічний аспект // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 1. – С. 61–65.

2. *Глобализация сопротивления : борьба в мире / отв. ред. С. Амин, Ф. Утар ; пер. с англ. – 2-е. изд. – М. : Книжный дом «Либроком», 2009. – 304 с.*

3. *Global Risks 2013. Eighth Edition. World Economic Forum, 2013 [Електронний ресурс].* – Режим доступу : <http://www.weforum.org/>

4. *Clapper James R.* Worldwide threat assessment. Statement for the record, US Intelligence Community, March 12, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intelligence.senate.gov/130312/clapper.pdf>