

УДК 327.5/.8–021.5(477:100):[[32::005.334]:[352:316.42]](045)

РОЛЬ ПОЛІТИЧНИХ РИЗИКІВ У ПРОЦЕСІ СТАНОВЛЕННЯ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ ДЕРЖАВИ

Юлія Цирфа

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
Інститут міжнародних відносин, кафедра міжнародного регіонознавства,
вул. Мельникова, 36/1, 01119, м. Київ, Україна*

Зважаючи на комплексність кризових явищ, які сьогодні спостерігаються в Україні, та суттєвий вплив різномірних політичних сил на процес ухвалення внутрішньо- та зовнішньополітичних рішень, досліджено значення політичних ризиків для становлення зовнішньополітичної ідентичності держави. Виявлено, що формування даного типу ідентичності має забезпечуватися шляхом налагодження взаємодії між суспільством і державою й усуненням можливих політичних впливів. Для цього національні програми дій органів влади мають базуватися на первинних інтересах суспільства, яке надалі стане основною силою підтримки обраної зовнішньополітичної ідентичності на міжнародній арені та забезпечить її відносну статичність.

Ключові слова: зовнішньополітична ідентичність, політичний ризик, держава, соціум, органи влади, програма дій.

На сучасному етапі політична ситуація, що складається в окремій державі, безпосередньо пов'язана з типом її державного устрою, зі ступенем розвитку демократичного режиму, стабільністю взаємовідносин між гілками влади, що діють із застосуванням адміністративних механізмів, а також зі сформованим іміджем держави на міжнародній арені. Отже, можна стверджувати, що вся сукупність чинників політичного впливу, який може спостерігатися в процесі ухвалення рішень на рівні держави, ґрунтується на режимі соціально-політичного та правового регулювання. Стабільна політична ситуація, зрозумілі правові процедури і незалежна судова система є необхідними умовами для створення сприятливого політичного клімату в державі, а в період кризи – для обмеження політичних впливів на здійснення ключових кроків у межах внутрішньо- та зовнішньополітичних курсів.

Становлення зовнішньополітичної ідентичності держави нині напряму залежить від кореляції політичних ризиків усередині країни, адже вони можуть загрожувати послідовному втіленню обраного зовнішньополітичного курсу та трансформувати усталене сприйняття актора з боку інших суб'єктів світової політичної сцени.

Зважаючи на різноманіття політичних ризиків, науковці класифікують їх за різними критеріями. Необхідність розгляду багатьох критеріїв класифікації пов'язана зі спробою з'ясувати, які чинники і як впливають на процес виникнення політичного ризику. Наприклад, Г. Чернова й А. Кудрявцев пропонують створювати групи таких критеріїв за ознакою «зміст характеристики ризику», тобто за сукупністю його структурних і додаткових маркерів [1, с. 13–14]. Основна ідея полягає у виділенні так званих однорідних ризиків, які в імовірнісному сенсі тотожно впливатимуть на певні соціально-політичні процеси, що, у свою чергу, дозволяє проводити ефективніший аналіз наслідків їх виникнення і полегшує процедуру управління останніми на рівні держави.

Ч. Кеннеді [2] пропонує класифікувати політичні ризики на основі поділу політичних подій на підконтрольні і невідконтрольні державній владі. З таким принципом дослідник поділяє політичні ризики на екстралегальні та легально-урядові. Екстралегальний ризик у даному сенсі – будь-яка подія, джерело якої перебуває поза межами наявних легітимних структур держави: тероризм, зовнішня військова агресія, військовий переворот, революція. Легально-урядовий ризик є прямим продуктом поточного політичного процесу і включає такі події, як демократичні вибори, що призводять до формування нового уряду, внесення змін до чинного законодавства, яке регулює питання торгівлі, працевлаштування, спільних підприємств, грошової політики тощо [2, с. 7].

У межах концепції загальнодержавного ризику до політичних Ч. Кеннеді додає ще комерційні ризики. Комерційні ризики проявляються залежно від рівня їхнього впливу на органи державної влади та політичну стабільність у державі загалом і призводять до того, що:

1) у зовнішньополітичній діяльності держави виникають політичні ризики, зумовлені неплатоспроможністю, які асоціюються з наданням фінансових позик іноземними урядами та міжнародними кредитно-фінансовими установами;

2) на внутрішньому рівні державного управління виникають трансфертні ризики, суть яких полягає в тому, що під час ведення економічної політики всередині країни можливе накладання обмежень на переказ капіталу, дивідендів і відсотків іноземним кредиторам та інвесторам, що може призвести як до занепаду економіки, так і до політичної нестабільності на загальнодержавному рівні [2, с. 43].

Тобто в поєднанні з політичними ризиками економічні загрози формують у межах системи органів державної влади загальнодержавні ризики, що визначають імовірність виникнення ситуації, в якій держава не матиме можливості або бажання виконати свої політичні чи економічні зобов'язання щодо власних громадян або третіх сторін [2, с. 56].

У процесі формування зовнішньополітичної ідентичності України в умовах масштабної соціально-політичної й економічної кризи одними з первинних завдань органів державної влади є стабілізація політичної системи, зміцнення контрольних механізмів, організаційних структур, застосування правових засобів, орієнтованих на законність і легальні методи взаємодії. Ця діяльність потребує постійного виведення оцінки політичних та економічних змін у державі; визначення індексу соціальних настроїв і очікувань, ступеня довіри до інститутів влади, активності діяльності опозиції як ключового політичного актора протидії владі, рівня інтенсивності соціальних протестів і напруженості, пов'язаних із міжетнічними, міжнаціональними і релігійними чинниками, інтенсивності дії механізмів захисту прав людини тощо. Необхідність реалізації даного комплексу заходів виникає у зв'язку із системними характеристиками політичних ризиків, оскільки потенційна небезпека їх появи зачіпає цілісність усієї соціально-політичної системи держави, яка є основою формування зовнішньополітичної ідентичності державного суб'єкта зсередини й забезпечує подальшу екстраполяцію її єдиної моделі на міжнародній арені.

Сукупність політичних ризиків, з якими стикається та чи інша спільнота, утворює ризиковий ландшафт у межах певної держави, що характеризується трьома взаємопов'язаними елементами – взаємозалежністю, комплексністю та невизначеністю [3, с. 67]. Вплив кожного з них може посилюватися під дією динаміки глобальних змін чи внутрішньополітичної турбулентності, водночас може зменшити обсяг політичного впливу на державну ідентичність. Комплексність ризикового ландшафту, який сьогодні склався в Україні, посилюється трьома характеристиками системних ризиків, притаманних транзитивним суспільствам: повільною еволюцією, поступовістю поширення й одноразовим виникненням

[1, с. 33]. Завданням держави зараз є також управління політичними ризиками. Останнє можна трактувати як набір механізмів та інститутів управління соціально-політичним середовищем, усіма аспектами безпеки, економічним добробутом і стабільністю, здоров'ям населення [4, с. 301]. Сфера діяльності органів державної влади визначається на основі пріоритетів, рішень і дій, вибудованих у межах структурно-логічної схеми «особистість – суспільство – держава».

У контексті становлення зовнішньополітичної ідентичності держави процес управління політичними ризиками може бути охарактеризований як процес ухвалення і виконання управлінських рішень, які мінімізують негативний вплив політичного процесу на державу й суспільство, спричинений випадковими подіями [1, с. 43] чи потужним політичним тиском на органи державної влади в процесі імплементації зовнішньополітичних цілей і завдань.

Головною метою процесу управління політичними ризиками є забезпечення ефективного функціонування держави в умовах кризи й невизначеності соціально-політичного й економічного розвитку. Тому завдання щодо виявлення можливих політичних ризиків на рівні держави є вихідним пунктом функціонування всієї системи управління ризиками, адже саме в її межах можна визначити, із чим зіткнуться особи, які ухвалюють рішення, яких заходів вони можуть ужити і наскільки такі заходи будуть ефективними в контексті реалізації внутрішньої та зовнішньої політик держави. На основі цього перед органами державної влади ставиться завдання щодо виявлення впливу політичних ризиків на функціонування держави і суспільства. Дана інформація забезпечує можливість створення підґрунтя для подальшого ухвалення рішень у контексті умов соціально-політичного та міжнародного розвитку державного актора. Центральною групою завдань у даному сенсі є формування та реалізація програми управління ризиками, що включає перелік заходів щодо зниження і ліквідації несприятливих політичних наслідків і критерії результативності їх реалізації. Зрештою, вирішення завдань щодо оцінки ефективності цих заходів забезпечує їх зворотний зв'язок із наявною програмою дій.

Політичний порядок денний, наявний сьогодні в Україні, являє собою сукупність актуальних соціальних, економічних і військових проблем, які відображають потреби суспільства загалом або вимоги окремих груп інтересів. Дана проблематика постійно перебуває в центрі уваги провідних політичних сил і органів державної влади, адже вони готові і здатні реагувати на них ухваленням відповідних рішень і вжиттям необхідних заходів [5, с. 253].

Основний принцип формування демократичного порядку денного полягає в тому, що потік суспільних проблем первинно проходить через державні інститути, у межах яких відбувається розстановка пріоритетів, і згодом – розроблення публічного політичного порядку денного. Однак даний алгоритм є дещо ідеалізованим і тому неприйнятним для держав, які перебувають на транзитивному етапі розвитку. Якщо ж у даному контексті врахувати наявність у державі системної кризи, а отже, необхідність упровадження нової моделі її зовнішньополітичної ідентичності на міжнародному рівні, спостерігаємо ситуацію, за якої особи, відповідальні за ухвалення рішень, формують власний інституційний порядок денний, часто не беручи до уваги окремі потреби громадян. Як наслідок, суспільні проблеми, не закріплені у владних порядках денних, відображено в проектах політичних рішень окремих суспільних сил, що протидіють їй на політичному рівні.

Структурно можна виділити кілька основних етапів формування політичного порядку денного (Таблиця 1).

Таблиця 1

Ключові етапи формування політичного порядку денного

<i>Етап</i>	<i>Змістовне наповнення</i>
I етап	Виникнення політичного питання, що впливає на реалізацію інтересів громадян.
II етап	Організація кампанії в засобах масової інформації, розгляд судових позовів чи інші дії, у результаті яких проблемне питання набуває статусу суспільної проблеми.
III етап	Розширення соціального діапазону суспільної проблеми завдяки підвищенню уваги з боку населення.
IV етап	Включення пріоритетної проблеми до публічного порядку денного.

У сучасній політиці найзагальніші цілі формуються в програмах і статутах політичних партій, рухів та об'єднань, у стратегічних програмах уряду і передвиборних платформах кандидатів у президенти, преамбулах до конституцій, законів та адміністративних актів, а також в офіційних деклараціях публічних політиків і колективних резолюціях громадських форумів і партійних з'їздів. Однак загальні абстрактні цілі на практиці повинні комбінуватися з конкретною проблемною ситуацією, причому їхня інтерпретація має залежати від цінностей і принципів роботи їх носія або групи осіб, яку цей носій представляє [5, с. 292].

Погодження та затвердження публічних рішень, які у своїй основі містять згадані цілі, проходить через певні заходи, акції й операції зі здійснення впливу на тих чи інших політичних акторів, починаючи з аргументів переконання і закінчуючи прямою адміністративною командою. У процесі налагодження необхідної взаємодії на рівні «суспільство – держава» з метою вибудовування зовнішньополітичної ідентичності актора управлінські аргументи зазвичай підрозділяються на методи переконання і примусу, прямого адміністративного впливу та непрямого економічного регулювання і, нарешті, зовнішнього впливу на соціальні об'єкти, що реалізується завдяки внутрішньоорганізаційним або процедурним діям.

У процесі здійснення внутрішньополітичного впливу з боку держави можна виділити таку управлінську фазу, як узгодження і затвердження публічного рішення [6, с. 56]. В її рамках виділяються сім основних методів операційного впливу на лідерів політичних сил із боку керівників органів державної влади, що реалізуються в межах двополюсної шкали «примус – переконання»:

- 1) застосування санкцій (наприклад, висвітлення недоліків програмних документів політичних сил);
- 2) пряме розпорядження (наприклад, команда міністру з боку прем'єр-міністра);
- 3) непряма вказівка (наприклад, усна рекомендація керівника своєму «політичному клієнту»);
- 4) процедурне маневрування (наприклад, прискорення проходження законопроекту або затягування візування адміністративного акта);
- 5) ресурсне стимулювання (наприклад, надання адекватних ресурсів для вирішення певної соціальної проблеми на регіональному рівні);
- 6) інформаційно-психологічне маніпулювання (наприклад, вплив через інформацію, що компроментує, і засоби антиреклами);
- 7) раціональна аргументація (наприклад, послідовне обґрунтування переваг і позитивних рис того чи іншого проекту рішення) [6, с. 59–60].

Якщо під час затвердження публічних рішень представники органів державної влади намагаються заручитися підтримкою провідних політичних сил, нехтують водночас інтересами населення, спостерігається ситуація адміністративно-політичної турбулентності, для якої також характерні кілька типів політичних інтеракцій:

1) «пряме домінування» (під час якого президент держави віддає пряму команду підлеглому йому голові уряду щодо ухвалення окремої постанови);

2) «непряме патрунування» (коли глава адміністрації президента пропонує лідерам проурядової фракції провести через голосування в парламенті законопроекти, що цікавлять органи виконавчої влади);

3) «політичний торг» (у процесі якого лідери провідних і конкуруючих фракцій парламенту досягають тимчасового компромісу щодо окремої проблеми, незважаючи на наявність різнорідних інтересів у багатьох інших, серйозніших питаннях);

4) «договірна коаліційність» (коли два або більше впливових політичних угруповань доходять згоди щодо створення міцного союзу для просування цілого «пакету рішень» на відносно тривалий термін, оскільки ними визнається наявність пересічних або ідентичних інтересів);

5) «взаємне стримування» (під час якого йде гостра конкурентна боротьба навколо проекту рішення, у межах якої учасники його затвердження застосовують взаємне блокування опозиційних проектів і не бажають іти на компроміс) [7, с. 90–91].

У разі затвердження офіційного рішення основним завданням органів державної влади стає його реалізація й отримання задовільних результатів. Виконання такого завдання потребує практичної імплементації певних кроків, що також часто залежать від загальної політичної кон'юнктури на рівні держави та становища останньої в системі регіональних і глобальних міжнародних відносин. З огляду на багатоваріантність і суперечливість політичних явищ, чинники стихійності й випадковості, а також складність соціально-політичної системи загалом, діяльність держави в сучасних умовах має бути спрямована на запобігання ключовим політичним ризикам, які можуть дестабілізувати ситуацію в країні, тобто на мінімізацію кількості негативних політичних впливів, що можуть зашкодити реалізації заходів, погоджених з іншими суб'єктами світової політичної сцени.

Зараз Україна має цілий комплекс завдань щодо контролю й управління системними ризиками, для вирішення яких необхідно застосовувати політичні, економічні, соціальні й інші методи, що дозволяють оцінювати чинники ризику в їхній сукупності, з більшою точністю передбачати можливі втрати, обирати відповідні засоби захисту. Всі дії, що реалізуються з метою вироблення єдиної моделі зовнішньополітичної ідентичності держави, дозволяють усвідомити важливість конструювання та впровадження оптимальних алгоритмів взаємодії між соціумом, політичними силами й органами влади для усунення негативних політичних впливів на цей процес на державному рівні.

Серед технологій управління політичними ризиками важливе місце посідають методи, в основу яких покладені реакції керівної системи в умовах загальнодержавної кризи як стану, найтісніше пов'язаного зі збільшенням кількості ризиків і небезпек для внутрішньої та зовнішньополітичної діяльності держави [8, с. 442]. У даному сенсі можна виділити кілька стадій мінімізації негативних наслідків впливу політичних ризиків на розвиток останньої.

Перша стадія такої активності передбачає превентивні дії, серед яких політико-правові (ухвалення законів, постанов, закритих інструкцій відомств), технічні (перерозподіл матеріальних ресурсів, забезпечення діяльності вразливих регіонів, створення резервних центрів управління) та кадрові (формування кадрової структури органів державної влади, резерву управлінських кадрів, навчання і перепідготовка персоналу).

Друга стадія в основному передбачає ведення аналітичної діяльності, спрямованої на визначення типології криз (фінансова, політична, військова, соціально-економічна тощо), розрахунок інтенсивності наявної кризи як стимулятора дій керівної системи. В умовах кризи система керування може зазнавати зростання напруженості, підвищення

витрат, загрози функціонування окремих структур чи реалізації життєво важливих функцій, небезпеки для її відносин із суспільством, а також стикатися з потенційними загрозами режиму правління, державі й суспільству. Тому в межах даної стадії важливо визначити характер наявних (гіпотетичних) загроз [9, с. 15], що, у свою чергу, виявляють відповідні чинники кризового впливу на керівну систему (сприятливі, несприятливі, конфліктогенні, екстремальні) та ступінь інтенсивності їхньої дії.

Третя стадія охоплює процеси визначення (планування) реакцій керівної системи на різні види розвитку кризових ситуацій з урахуванням різних цілей у сфері управління. До таких цілей можна віднести збереження стабільності в суспільстві і його керованості, мінімізацію витрат управління, збереження або зміну режиму. У свою чергу, виділення таких параметрів потребує моделювання діяльності керівної системи з урегулювання конкретної кризи та мінімізації її наслідків у тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства (соціальної, економічної, державного будівництва, міжнародних відносин, міждержавних зв'язків тощо), а також зі встановлення відносин керівної системи з найважливішими контрагентами (політичними партіями, профспілковими та молодіжними організаціями, опозицією, закордонними партнерами).

Наступна, четверта стадія – це активізація діяльності інноваційних механізмів керівної системи (наприклад, у сфері функціональної перебудови діяльності керівної системи, що стосується перегрупування сил у панівних колах, організаційної перебудови в системі управління і кадрових структурах, зміни стилю лідерства тощо).

П'ята стадія цієї активності передбачає розроблення необхідних механізмів і процедур усунення політичних ризиків для налагодження повноцінного діалогу й співробітництва на рівні «суспільство – держава». Ця діяльність може мати політико-правовий характер (наприклад, вдосконалення нормативно-правової бази); стосуватися фінансово-економічних відносин (наприклад, активізації потрібних договірних механізмів чи інших способів ухвалення кон'юнктурних рішень); передбачати інформаційну роботу уряду (наприклад, налагодження взаємин із засобами масової інформації, місцевими органами друку). Інакше кажучи, така діяльність спрямована на збереження організаційно-рольової гнучкості й ефективності соціально-політичних заходів, що впроваджуються керівною системою.

І, зрештою, шоста стадія охоплює діяльність (політико-правову, фінансову, організаційну тощо) держави, що виходить із кризового стану, а отже, активізує механізми перманентного антикризового управління, що імплементується з боку керівної системи. Завдяки таким діям держава поступово переходить від діяльності, пов'язаної з попередженням і мінімізацією підвищених загроз і небезпек, до превентивного управління кризовими ситуаціями й зменшення рівня політичних впливів на керівну систему.

Отже, технології попередження політичних ризиків, управління ними напряму пов'язані із процесами соціально-політичної комунікації між державою та суспільством, адже сприяють підвищенню ефективності ухвалення і реалізації державних рішень та їх втіленню на міжнародній арені. Результати управлінських рішень впливають на стан соціально-політичного середовища, адже останнє повинно перебувати в рівновазі (гомеостазі) з керівним центром [10, с. 177], а результати функціонування політичної системи для держави мають бути максимально позитивними. За цих умов внутрішньополітична ситуація втрачає ознаки турбулентності й невизначеності, а міжнародні партнери держави сприймають її зовнішньополітичний курс із позицій відносної стабільності та передбачуваності. Система органів державної влади напряму взаємодіє із соціумом, захищає його інтереси в процесі внутрішньополітичних змін та забезпечує єдність його позицій щодо обраної зовнішньополітичної ідентичності держави на міжнародній арені, що сприяє стабілізації регіональної та глобальної систем міжнародних відносин і формуванню статичних ідентичнісних коаліцій.

Список використаної літератури

1. Чернова Г., Кудрявцев А. Управление рисками. М.: Проспект, 2003. 160 с.
2. Kennedy Ch. Political risk management. N. Y.: Quorum Books, 1987. 177 p.
3. Handlin S. State crisis in fragile democracies: Polarization and political regimes in South America. Utah: Cambridge University Press, 2017. 321 p.
4. Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России / под ред. С. Патрушева. М., 2006. 590 с.
5. Дегтярев А. Принятие политических решений. М.: КДУ, 2004. 416 с.
6. Фатхутдинов Р. Управленческие решения. М.: Инфра-М, 2001. 283 с.
7. Rosenthal U. Political order: Rewards, punishments and political stability. Rotterdam, 1978. 286 p.
8. Талапбаева Г., Ерняязова Ж. Механизм антикризисного управления на предприятии. Международный журнал экспериментального образования. 2015. № № 2–3. С. 441–443.
9. Макарычев А. Глобальное и локальное: меняющаяся роль государства в управлении пространственным развитием. Политическая наука. 2003. № 3. С. 8–27.
10. Абрамова Н. Целостность и управление. М.: Наука, 1974. 248 с.

**THE ROLE OF POLITICAL RISKS IN THE PROCESS OF FORMATION
OF THE FOREIGN POLICY IDENTITY OF THE STATE****Yuliia Tsyrfа**

*Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Institute of International Relations, Department of International Regional Studies,
Melnykova str., 36/1, 01119, Kyiv, Ukraine*

Taking into account the complexity of the crisis phenomena to be currently observed in Ukraine and the significant influence of heterogeneous political forces on the adoption of domestic and foreign policy decisions, the importance of political risks for the establishment of the foreign policy identity of the state is studied. The formation of this identity is revealed to be ensured through the establishment of interactions between society and the state and the elimination of possible political impacts. For this end, the national action programmes for authorities should be based on the primary interests of the society which will further become the main force to support the chosen foreign policy identity on the international arena and to ensure its relatively static al state.

Key words: foreign policy identity, political risk, state, society, public authorities, action programme.