

*І. В. Антипенко,  
к. ю. н., докторант кафедри публічної політики та політичної аналітики,  
Національна академія державного управління при Президентові України  
ORCID ID: 0000-0001-9520-4353*

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.19—20.141

## УПРАВЛІННЯ ПОЛІТИЧНИМИ РИЗИКАМИ У НАЦІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМАХ АНТИКРИЗОВОЇ ГОТОВНОСТІ: ДОСВІД КРАЇН ОЕСР

*I. Antypenko,  
PhD in Law, Doctoral candidate of the Department of Public Policy and Political  
Analysis, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

### RISK GOVERNANCE IN NATIONAL CRISIS PREPAREDNESS PROGRAMS: THE CASE OF OECD COUNTRIES

**Статтю присвячено аналізу та узагальненню зарубіжного досвіду (на прикладі країн-членів ОЕСР) інтеграції елементів процесу управління політичними ризиками у національні програми антикризової готовності.**

**Зазначено, що світовий досвід свідчить, що боротьба з політичними кризами вимагає комплексного підходу до попередження і пом'якшення на державному рівні не тільки власне політичних ризиків, що виникли внаслідок особливостей соціально-політичного процесу або прорахунків у державній політиці уряду, а й врахування багатьох небезпек і численних загроз, включаючи нові та потенційні загрози і вразливості для життя і здоров'я громадян, що не мають відношення до політичної сфери, але здатні при цьому створити каскадний ефект і тим самим набутти політичного значення. Це вимагає розробки впровадження більш широкого і загального підходу до управління ризиками на національному рівні.**

**Доведено, що кожна держава, залежно від своєї інституційної структури, історії та актуальності конкретних небезпек і загроз, розробляє конкретні інституційні та управлінські механізми, необхідні для забезпечення готовності політичних та інших системних криз. Тому вивчення їх досвіду є необхідним кроком для вироблення національного підходу до управління політичними ризиками і кризами.**

**Показано, що в основу антикризового управління і насамперед готовності до криз увсіх державах-членах ОЕСР, покладені такі елементи процесу управління політичними ризиками: формування політико-правової бази у відповідній сфері шляхом ухвалення національних стратегій управління ризиками; розбудова на урядовому рівні розгалуженої системи міжгалузевих ризик-комунікацій шляхом створення відповідних державних структур та інституційних механізмів управління і координації на центральному, урядовому, рівні; проведення перманентної оцінки ризику, що в структурі забезпечення антикризової готовності країн-членів ОЕСР реалізується за рахунок національних програм оцінки критичних ризиків; створення інституційної мережі раннього оповіщення, аналітичний потенціал якої ґрунтується на прогностичних інструментах ризик-аналізу.**

**The article analyzes the role of political risk management process in crisis management in OECD member countries, which is manifested in the integration of its elements, primarily assessment, communication and consultation in national preparedness programs.**

*The world experience shows that the struggle against political crises requires a comprehensive approach to preventing and mitigating at the state level not only political risks arising from the socio-political process or miscalculations in government policy, but also taking into account many dangers and numerous threats, including new and potential threats and vulnerabilities to the lives and health of citizens that are not related to the political sphere, but are able to create a cascading effect and thus gain political significance. This requires the development of a broader and more general approach to risk management at the national level.*

*It is proved that each state, depending on its institutional structure, history and relevance of specific dangers and threats, develops specific institutional and administrative mechanisms which are necessary to ensure the readiness of political and other systemic crises. Therefore, the study of their experience is a necessary step to develop a national approach to manage political risks and crises.*

*It has been shown that elements of the risk management process are included in the basis of crisis management and, above all, crisis preparedness in all OECD member states: forming the policy and legal framework in the relevant area by adopting national risk management strategies; development at the government level of an extensive system of cross-sectoral risk communication through the establishment of appropriate governmental structures and institutional mechanisms for governance and coordination at the central level; conducting a permanent risk assessment, which in the structure of crisis preparedness of OECD member states is implemented through national risk assessment programs; creating of an early warning network, the analytical potential of which is based on prognostic tools of risk analysis.*

*Ключові слова: політичний ризик, системні ризики, політична криза, управління політичними ризиками, управління політичними кризами, антикризова готовність.*

*Key words: political risk, systemic risks, political crisis, risk governance, political crisis management, crisis preparedness.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Великомасштабні, системні, кризи, породжені великою мірою процесами глобалізації, можуть перерости і часто переростають у серйозні політичні кризи, що знижують довіру населення до уряду, а у найгіршому випадку можуть дестабілізувати всю систему державної влади, загрожувати національній безпеці, підривати економічні та соціальні відносини в суспільстві. Все це може бути спричинено тим, що державне керівництво не вживає достатніх зусиль у попередженні та пом'якшенні критичних, у тому числі політичних, ризиків, котрі виникають, як унаслідок випадкових і непередбачуваних подій (або ж ігнорування ризикогенних факторів) політичного процесу, у тому числі реалізації завдань зовнішньої і внутрішньої політики, так і стихійних лих, техногенних катастроф, а також наслідків регіональних і глобальних криз — фінансових, соціальних, політичних, екологічних.

Ще більш серйозними чинниками, які наближають або посилюють течію політичної кризи, можуть виявитися: нездатність уряду дотримуватися прозорого і відкритого підходу при антикризовому управлінні; приховування важливих аспектів кризи від суспільства; відсутність адекватних ситуації реактивних рішень або взагалі повний провал антикризової програми.

Передбачити багато із політичних ризиків, що можуть спричинити кризову ситуацію у державі, майже не можливо, однак уряди, які накопичили досвід у галузі управління політичними ризиками, все ще можуть послабити їх вплив, і тим самим пом'якшити наслідки кризи. Як показує зарубіжний досвід, кожна держава, залежно від своєї інституційної структури, історії та актуальності конкретних небезпек і загроз, розробляє конкретні інституційні та управлінські механізми, необхідні для забезпечення готовності політичних та інших системних криз. Тому вивчення їх досвіду є необхідним кроком для вироблення національного підходу до управління політичними ризиками і кризами.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ПРОБЛЕМАТИКОЮ ТА ВИЗНАЧЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Наукове обґрунтування управління політичними ризиками як складового елементу національних програм управління кризами, джерела яких все частіше лежать у ризик-ландшафті, створеного процесами глобалізації, є надзвичайно затребуваною державним сектором і міжнародними організаціями у зарубіжних країнах світу, особливо тих, що моніторяться Організацією Еконо-

мічного Співробітництва і Розвитку, що віддзеркалюється у численних наукових і аналітичних публікаціях багатьох зарубіжних дослідників і практиків. Серед них можна відзначити, зокрема, доробки фахівців ОЕСР Ч. Баубіона [2; 3], К. Дезіре Гампер, Дж. Редіша, С. Якобзона [3; 4], Д. Теша [12]; дослідженню досвіду розвинутих країн світу в окремих аспектах кризового управління і державного ризик-менеджменту приділено значну увагу в роботах Д. Кінга [8], М. Радемейкера [13], В. Хабеггера [5] та ін.

Натомість цій проблематиці в Україні приділяється вкрай мало уваги, особливо у плані висвітлення зазначеного питання крізь призму вітчизняної науки державного управління, що фактично перебуває у зародковій стадії його дослідження. Ураховуючи важливість інтеграції політичного ризик-менеджменту у вітчизняну практику прийняття державно-управлінських рішень й, зокрема, в контексті вироблення готовності до кризових ситуацій, цю статтю присвячено комплексному аналізу зарубіжного досвіду в зазначеному напрямі.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є вивчення та узагальнення зарубіжного досвіду (на прикладі країн-членів ОЕСР) інтеграції елементів процесу управління політичними ризиками у національні програми антикризової готовності.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Антикризове управління зазвичай включає такі етапи: готовність до кризи, безпосереднє реагування на кризу, а також зворотний зв'язок після кризи. Зміст першого етапу, тобто готовності, полягає в розвитку знань і потенціалу готовності з метою ефективного прогнозування, реагування і виходу з кризи. І саме на цьому етапі, як буде показано нижче, роль процесу управління політичними ризиками має найбільше значення.

Світовий досвід свідчить, що боротьба з політичними кризами вимагає комплексного підходу до попередження і пом'якшення на державному рівні не тільки власне політичних ризиків, що виникли внаслідок особливостей соціально-політичного процесу або прорахунків у державній політиці уряду, а й врахування багатьох небезпек і численних загроз, включаючи нові та потенційні загрози і вразливості для життя і здоров'я громадян, що не мають відношення до політичної сфери, але здатні при цьому створити каскадний ефект і тим самим набуті політичного значення. Це вимагає розробки впровадження більш широкого і загального підходу до управління ризиками на національному рівні.

Так, за даними дослідження ОЕСР щодо оцінювання глобального прогресу з управління критичними ризиками (2018 р.) [2] року більшість країн-членів (29 країн) розробили національну стратегію управління критичними ризиками і, що більшість із них (24 країни) дотримуються підходу, заснованого на врахуванні всіх загроз.

Наприклад, передову практику в рамках загальнонаціонального підходу, що передбачає чіткі пріоритети і керівні настанови щодо управління всіма ризиками, у тому числі політичними, демонструють національні стратегії управління критичними ризиками Нової Зеландії та Іспанії.

Так, у Новій Зеландії управління всіма ризиками здійснюється в рамках системи національної безпеки. Це держава застосовує підхід, що базується на принципі "всі небезпеки — всі ризики" ще з 2001 року. Застосовуючи такий підхід, Стратегія національної безпеки [10] спрямована на пом'якшення всіх суттєвих ризиків якими може зіткнутися Нова Зеландія, тобто як соціально-політичних, так і тих, що мають природну і технологічну генезу, а саме: державний і збройний конфлікт, транснаціональна організована злочинність, інциденти у сфері кібербезпеки, стихійні лиха, події і пандемії у галузі біобезпеки. Цей політичний документ містить керівні настанови, як уряд та інші державні інститути повинні взаємодіяти в плануванні і реагуванні на вище зазначені небезпеки до, під час і після їх виникнення, дотримуючись принципу субсидіарності.

Стратегія національної безпеки Іспанії [15] також ґрунтується на загальнонаціональному підході, відповідно до якого управління політичними та іншими ризиками здійснюється на національному рівні і забезпечується взаємодією різних зацікавлених сторін у рамках національної координаційної платформи. Як і в Новій Зеландії в іспанський уряд розглядає всі види загроз із точки зору ототожнення їх із ризиками. У Стратегії визначено цілі та напрямки державно-управлінської діяльності по всьому спектру загроз і ризиків: збройні конфлікти, тероризм, кіберзагрози, організована злочинність, економічна і фінансова нестабільність, енергетична вразливість, поширення зброї масового знищення, незаконна міграція, шпигунство, надзвичайні ситуації та лиха, вразливість морського простору і вразливість найважливіших інфраструктур і основних послуг.

Прикметно, що в іспанському політичному підході до проблеми управління ризиками і кризами враховується вплив глобалізації та пов'язаних із нею процесів. Робиться це через мультиплікатори ризиків, як-от: зміна клімату, бідність, нерівність, ідеологічний екстремізм, демографічні диспропорції і неправильне використання нових технологій. Самі по собі останні не вважаються ризиками або загрозами, визначеними у документі, але можуть спровокувати чи посилити їх, або взагалі викликати каскадний ефект, при якому вплив будь-якого ризику переходить у політичну площину.

Загальнонаціональний підхід до управління політичними ризиками передбачає створення відповідних структур та інституційних механізмів управління і координації на національному рівні для вирішення проблем, пов'язаних зі складністю, новизною, невизначеністю і часто непередбаченістю, що характерні для сучасних політичних криз.

У більшості країн-членів ОЕСР, як свідчить вище вказане оцінювання прогресу з управління критичними ризиками [2], функції керівництва або координації у сфері управління критичними ризиками і відповідно кризовими ситуаціями виконує центральний орган державної влади. Це може бути як департаменти, розташовані у канцеляріях прем'єр-міністра (наприклад, Ірландії, Іспанії, Італії, Нової Зеландії, Канади, Нідерландів, Сполученого Королівства, Франції та Японії), так і профільні міністерства, що відповідають за національну безпеку (наприклад, Канади, Нідерландів і Сполучених Штатів)

або оборону (наприклад, Ізраїлю та Словенії). Тільки в чотирьох країнах немає провідної організації або координаційної підрозділу, який би займався відповідною державно-управлінською діяльністю.

Для мінімізації впливу адміністративного бар'єру, як свідчить допитування ОЕСР [4], станом на 2016 р. провідні державні відомства також проводили консультації з різними національними і регіональними зацікавленими сторонами в процесі розробки політики управління ризиками. Більше половини країн (23) проводили семінари на центральному рівні, на яких державні посадові особи брали участь у політичному діалозі з питань захисту критично важливої інфраструктури, і близько половини країн (20 країн) консультувалися з НУО та зацікавленими групами в рамках конференцій. Незначна меншість країн створили механізми для заохочення участі громадян, такі як платформи соціальних мереж (6 країн), он-лайн консультації (6 країн) і муніципальні збори, відкриті для громадян [4, р. 208].

Однак на практиці управління ризиками і відповідно кризами розподілено між декількома галузевими міністерствами і регіональними рівнями управління в залежності від характеру ризику і характеру прийнятих урядом заходів. Широка різноманітність критичних ризиків, кожен із яких може набути характер політичного, а також безліч суб'єктів управління створюють проблему міжвідомчої координації, коли та чи інша несподівана подія тягне за собою як ризики для безпеки, так і ризики для здоров'я населення, такі як вибух хімічного, біологічного, радіологічного або ядерного пристрою [2, р. 24]. І в обох випадках вони мають потенціал стати політичними.

Тому, як свідчить дослідження ОЕПС, лише деякі країни демонструють участь усього уряду в антикризовому управлінні, що виходить за рамки секторального управління.

Крім того, на ефективність державного управління політичними та іншими кризами значним чином впливають адміністративні бар'єри, які часто виникають на центральному рівні державного управління та перешкоджають встановленню пріоритетів, заснованих на фактичних даних. Ці бар'єри можуть також перешкоджати забезпеченню узгодженості політики на субнаціональних рівнях державного управління. У посадових осіб місцевого рівня часто відсутній стимул вкладати кошти в заходи по зникненню ризику, коли вони ставлять під загрозу економічний розвиток або досягнення цілей створення робочих місць [2, р. 24].

Тому відповідно до експертної думки, акумульованої в рамках фахових досліджень ОЕПС, лише деякі країни демонструють успішний приклад широкої міжвідомчої взаємодії.

Наприклад, у Фінляндії стратегія безпеки для суспільства забезпечила широку міжгалузеву взаємодію. У ній визначено сім життєвоважливих функцій, відповідних кожній кризовій ситуації, і 49 стратегічних завдань уряду, які сприяють забезпеченню безпеки цих функцій. У Фінляндії функції забезпечення суспільної безпеки чітко розподілені по тим областям державного управління, в яких функції управління ризиками і за сумісництвом кризового реагування покладені на органи виконавчої влади. Якщо уряд Фінляндії керує, контролює і

координує відповідну управлінську діяльність, то кожне компетентне міністерство робить те ж саме в своєму власному секторі. Водночас на постійних секретарів покладено завдання керівництва і контролю за діяльністю своїх відповідних міністерств у досліджуваній сфері. Вони відповідають за підготовку цілей публічної адміністрації, моніторинг її досягнень і забезпечення готовності і безпеки в кожному із секторів державного управління. У кожному міністерстві є також посада керівника служби готовності до ризиків, який надає допомогу постійному секретарю у виконанні завдань, пов'язаних із забезпеченням такої готовності і безпеки. Наради постійних секретарів і керівників підрозділів по забезпеченню готовності є постійними інструментом міжвідомчого співробітництва. У тих випадках, коли це необхідно, Генеральний секретар Президента країни бере участь у нараді постійних секретарів, на якому обговорюються питання, що потребують відповідної уваги. Такі наради допомагають керівникам служб готовності у виконанні покладених на них функцій [14].

Однак основним інструментом, що використовують країни для сприяння багатогалузевій участі в управлінні політичними ризиками у контексті антикризової системи готовності, є національна оцінка ризиків (НОР). Хоча традиційно державні служби щодо оцінки секторальних ризиків вдаються до секторального підходу, відповідно до якого масштаб діяльності визначається характером небезпечного явища. Тобто фокус аналізу кожного суб'єкта управління ризиком обмежений сферою їхньої компетенції. Наприклад, розвідувальні служби віддають перевагу оцінці терористичної загрози, міністерства фінансів — несприятливого впливу для стабільності фінансової системи валютних коливань, служби охорони здоров'я — шкоди для населення, що викликав спалах інфекційних захворювань і т.п. [3].

Тому, враховуючи складність і масштаб політичних криз, в антикризовому управлінні оцінка політичних ризиків вимагає співробітництва між урядовими установами, місцевими органами влади, НУО, приватним сектором із подальшим включенням результатів ризик-аналізу в заходи держави із забезпечення готовності до криз на всіх рівнях. І в останні роки в ряді розвинутих країн світу для вирішення цих завдань поряд із секторальними оцінками проводяться національні оцінки ризиків. Останні, як правило, базуються на гібридних методах оцінки, що у поєднанні з результатами аналізу країнового потенціалу реагування на небезпеки (див. нижче про програми сканування ризиків), дозволяє проаналізувати загрози і сценарії їх реалізації на національному рівні для визначення потенційного впливу та ймовірності кожного виявленого сценарію відповідно до загальних критеріїв, а її результати відображається в матриці ризиків.

Піонером у цій сфері є Велика Британія, чий національний реєстр ризиків [9], що публікується з 2008 року, фактично можна вважати неklasифікованим варіантом національної оцінки. В ньому міститься інформація не тільки про всі небезпеки, від яких можуть постраждати громадяни та інфраструктура, а й про оцінку ймовірності та наслідків кризових ситуацій, а також про те, які види управління ризиками передбачається здійснювати по кожному з них. Інші розвинуті країни світу, зокрема,

Нідерланди, Швейцарія, Норвегія, Канада, Сполучені Штати, Німеччина, Швеція також докладають аналогічних зусиль.

Еталонний досвід у цій області в останні роки демонструють і Нідерланди. Національна оцінка ризиків Нідерландів (НОР) базується на комплексному підході до управління критичними ризиками, який закріплений у Національній стратегії Нідерландів у сфері охорони і безпеки. В останній визначені п'ять життєвоважливих для країни галузей: територіальна, фізична, економічна і екологічна безпека, соціальна і політична стабільність [13].

Як свідчать матеріали офіційного керівництва з державного управління кризовими ситуаціями Королівства Нідерланди [16], основна мета НОР полягає у визначенні пріоритетних ризиків, до яких урядові структури повинні підготуватися і відповідним чином спланувати розвиток готовності пом'якшувати їх наслідки.

Голландська НОР складається з двох частин: аналізу і оцінки впливу. Етап аналізу здійснюється мережею незалежних експертів, які діють під керівництвом комітету національної безпеки, що складається з представників міністерств, бізнес-структур та розвідувальних служб. Метод НОР заснований на сценарії. Сценарії ризику оцінюються за ймовірністю і впливу відповідно до 10 критеріїв, що пов'язані з охороною життєво важливих інтересів і безпекою. Високі оцінки впливу потенційного ризику дозволяють уряду Нідерландів визначити, які дії необхідні для кожного виду ризику і загалом сприяють розвитку потенціалу протидії та готовності суб'єктів управління ризиками. НОР робить прогнози на п'ятирічний період. Однак аналіз і прогнози можуть переглядатися групами експертів відповідно до нової інформації або нового контексту. Щорічно в парламент направляється звіт про ризики. Він також публікується на офіційних веб-сайтах державних органів влади і розповсюджується серед зацікавлених сторін.

Результати оцінки, згідно із рекомендаціям вищевказаного керівництва, мають використовуватися для аналізу прогалин у спроможності дійових суб'єктів управління ризиками, а також визначення областей, що потребують зміцнення готовності до розвитку несприятливих ситуацій, у тому числі політичних криз.

Безперечно, такі дії на державному рівні дозволяють не тільки поліпшити оцінку критичних ризиків, із тим щоб цілеспрямовано проводити профілактичну політику і програми пом'якшення їх наслідків, але і попередити саму ймовірність розвитку подій, що можуть політизувати такі ризики, перетворивши їх у політичні. Іншими словами, впроваджуючи подальші профілактичні міри після оцінки критичних ризиків, уряди тим самим зменшують схильність і уразливість керованої системи до політичних ризиків і політичних криз.

В антикризовому управлінні планування заходів реагування на випадок матеріалізації наслідків політичного ризику невід'ємно пов'язано з етапом оцінки ризиків. Адже тільки після виявлення потенційних ризиків можуть бути виділені ресурси для посилення здатності реагування суб'єктів управління ризиком на кризові ситуації, що включає в себе розробку відповідних планів реагування. Більшість цих планів зазвичай засновані на конкретних сценаріях і включають ряд стандартних опе-

ративних процедур, які автоматично застосовуються в разі виникнення кризової ситуації. До планування також відносяться і створення системи раннього оповіщення, що здатна виявляти сигнали, що потенційно можуть перерости в політичну кризу.

Наприклад, Європейський Союз має одну з найбільш розгалужених і структурованих систем кризового реагування у світі, яка містить свої процедури і суб'єкти на кожному із трьох рівнів антикризового управління — політичному, операційному і технічному. Відповідно, згідно з Угодою про комплексне реагування на політичні кризи ЄС [1] — документі, у якому наведені стандартні оперативні процедури, що детально роз'яснюють методи роботи загальноєвропейської системи реагування на відповідні кризи, у загальноєвропейській системі раннього оповіщення важливу роль грають дві структури: Центр стратегічного аналізу і реагування (СТАР) і АРГУС.

СТАР є частиною Європейської Комісії та відповідає за надання інформації та проведення оцінки політичних ризиків із метою підтримки обізнаності про ситуацію в області кризового управління, а також забезпечення потреб у комунікації. Кризовий центр обробляє і здійснює обмін секретною інформацією зі службами Комісії, зокрема, Європейською службою зовнішніх зносин через інструмент Комплексної ситуаційної обізнаності і аналізу, який у свою чергу спирається на інформацію та аналіз від держав-членів та інших установ ЄС, а також агентствами в області безпеки (особливо Європол та Frontex).

У свою чергу АРГУС є загальною системою оповіщення Комісії, що діє з 2005 року. Цей процес спирається на інформаційно-технічний інструменти і спеціальну мережу чергових співробітників, що працює у цілодобовому режимі, в кожному відповідному генеральному директораті. АРГУС передбачає дві фази оповіщення — Фазу I (надання даних для обміну інформацією на ранній стадії або помірній кризі) і Фазу II (надання інформації для кризових координаційних нарад при великих багатогалузевих кризах, включаючи політичні) [7].

Важливу роль у створенні системи раннього оповіщення грає розвиток потенціалу стратегічного прогнозування. Як показує зарубіжний досвід, у число основних методів та інструментів такого прогнозування входять національні програми сканування горизонту подій, тобто аналізу тенденції, які визначають контекст або обставини, при яких в майбутньому можуть виникнути ризики і кризи. Прогнозування ризиків допомагає встановити чіткий контекст для оцінки ризиків і уточнити, на чому уряд повинен зосередити увагу в зв'язку зі змінами у ризик-ландшафті майбутнього. І згідно дослідження ОЕСР 2018 року, 22 країни-члени організації проводять таке сканування у той чи інший спосіб, що дозволяє забезпечувати ув'язку портфеля короткострокових ризиків із прийняттям рішень і раннім попередженням ризикогенних подій [2, р. 60].

Треба зазначити, що Великобританія знову виступає одним із піонерів у цій області, розробивши концепцію сканування ризиків та запустивши цей процес на регулярній основі. Прогнозування політичних ризиків, у тому числі ризику виникнення політичних та інших

криз, в Об'єднаному Королівстві, як власне і в інших країнах, що дотримуються підходу, заснованого на врахуванні всіх загроз, інкорпоровано у національну програму сканування ризиків. Остання спрямована на подолання розриву між довгостроковими і короткостроковими завданнями державної політики шляхом використання інструментів і прогностичних методів аналізу ризиків, ґрунтуючись на мультидисциплінарних наукових даних.

Сам механізм роботи програми є таким: група, яка здійснює аналіз, розміщує на своєму веб-сайті короткий список тем для коментарів і консультується з експертами, державними відомствами та бізнесовими структурами; відбір потенційного проекту для прогнозування виконується, керуючись тим, що він "повинен або стосуватися якоїсь важливої поточної проблеми, яку технічні та соціальні науки могли б допомогти вирішити, або мати більш широкий потенціал в майбутньому" [8, р. 1701].

Інституційно програма по стратегічному прогнозуванню підпорядкована Прем'єр-міністру і Кабінету Міністрів, основними інструментами якої став Британський центр сканування горизонтів, що почав свою роботу в грудні 2004 р., і власні програми різних відомств. У 2012 році механізм реалізації даної програми був переглянутий у бік істотного посилення її інституційної підтримки на центральному рівні. Зокрема, крім Центру сканування горизонтів, що був підпорядкований Урядовому департаменту науки, була також створена посада Секретаря програми сканування горизонту Кабінету Міністрів як "старшого координатора" і голови міждержавної консультативної групи (власне Секретаріат цієї програми) з нагляду за новими або удосконаленими механізмами імплементації та обговорення політичних наслідків роботи в цій галузі [12]. А з 2014 р. при британському уряді нова інституційна структура — "Команда програми сканування горизонту", що утворилася після злиття Секретаріату програми сканування горизонту і Центру сканування горизонтів.

Вона відповідає за: координацію роботи департаментів і експертів, які не перебувають на державній службі, шляхом створення робочих груп навколо конкретних тем; вдосконалення роботи по скануванню горизонту за рахунок залучення широкого спектра експертних знань; розвиток мереж для збору та обміну даними і отримання нових знань у досліджуваних темах; інформування керівництва старшої ланки щодо ризикогенних проблем, а також здійснення досліджень в областях, що представляють інтерес для вивчення [6].

Як визнають більшість фахівців, британська програма сканування горизонту подій, що має перманентний характер, у цілому виявилася ефективною з точки зору не тільки управління широким спектром ризиків і попередження політичних та інших криз, а й в цілому дозволяє розробляти надійні та стійкі стратегії для вирішення основних завдань державної політики. Що підтверджується значним інтересом до британського досвіду з боку інших країн, зокрема, США, Нідерландів, Швеїцарії, Сінгапуру тощо.

Водночас у ряді цих країн подібні методики прогнозування ризиків використовувалися або як разові проєк-

ти на центральному рівні, або в окремих секторах державного управління.

Наприклад, на початку нульових Міністерство оборони США запусало проєкт "Ф'ючерсні ринки стосовно прогнозування (Future MAP)" (Futures Markets Applied to Prediction). Проєкт був націлений, зокрема, на прогнозування політичних ризиків, а саме геополітичної напруженості та інших ризикогенних політичних подій на Близькому Сході. Інструмент включав у себе закритий пул інвесторів, які ставили невеликі суми грошей на імітованого ринку на те, що конкретна політична подія, як-от: переворот, терористичний акт або вбивство, відбудеться на Близькому Сході. Учасники робили ставки на політичні та економічні події, поточні або не поточні, виходячи зі своєї інформації і думки експертів. Програма повинна була початися зі 100 трейдерів із близькосхідних університетів і аналітичних центрів, кожен з яких повинен був отримати по \$ 100 на покупку і продаж ф'ючерсних контрактів на основі правдоподібних подій у восьми країнах регіону. Теми ставок в основному стосувалися питань військової готовності, громадянської та економічної стабільності, військового участі та інвестицій [11].

Міністерство завершило цей проєкт в 2003 році, вивчивши потенційні наслідки американського вторгнення в Ірак і Афганістан.

Одноразовим був, наприклад, і голландський проєкт Horizon Scan 2007, який здійснювався спеціально створеною групою під керівництвом Комісії з консультацій із секторальними радами (КОС). Остання представляла собою платформу для консультацій і співпраці незалежних комісій, що склалися з представників дослідницьких, громадських, промислових, урядових організацій і аналітичних центрів. Ґрунтуючись аналізі майбутніх подій, проєкт був спрямований на підвищення обізнаності голландського уряду про потенційні загрози й їх вплив на суспільство у майбутньому. У зв'язку з чим основний фокус даної програми був спрямований на визначення і виділення тематики прогностичних досліджень галузевими радами, виявлення прогалин у знаннях про соціально-політичні та інші ризики для їх подальшого вивчення. Результати досліджень також використовувалися в стратегічних дискусіях при міністерствах, науково-дослідних організаціях, громадських організаціях і діловому світі [5]. І хоча експеримент був визнаний успішним, його перетворення у постійно діючу програму, як це було у Британії, загальмувалося з політичних причин. Тому, як бачимо, запуск перманентних програм ризик-прогнозування, що потребують відповідного фінансування і створення належної інституційної структури, можуть наштовхнутися на брак політичної підтримки з боку уряду.

## ВИСНОВКИ

Отже, підсумовуючи досвід країн-членів ОЕСР, встановлено, що управління політичними ризиками глибоко інкорпоровано в антикризове управління більшості із розвинутих держав. Показано, що в основу антикризового управління і насамперед готовності до криз у всіх державах-членах вказаної міжнародної організації, покладені такі елементи процесу управління політичними ризиками:

— формування політико-правової бази у відповідній сфері шляхом ухвалення національних стратегій управління ризиками на основі більш широкого підходу до розуміння концепту ризику як усіх основних загроз, небезпек і пов'язаних із ними чинників уразливості критично важливих сфер управлінської діяльності держави, тобто політичної, військової, економічної, соціальної, інформаційної та інфраструктурної, дисфункція яких може призвести до порушення роботи всієї соціальної системи або її підсистем, наприклад, системи державного управління, соціальних відносин або частини соціуму. З'ясовано, що еталонний досвід у цьому плані демонструють, зокрема, Нова Зеландія та Іспанія;

— розбудова на урядовому рівні розгалуженої системи міжгалузевих ризик-комунікацій шляхом створення відповідних державних структур та інституційних механізмів управління і координації на центральному, урядовому, рівні. Виявлено, що навіть серед розвинутих країн світу, лише деякі національні держави, зокрема до них відноситься Фінляндія, спроможні забезпечити належно організовану і координовану урядом міжгалузеву взаємодію усіх суб'єктів антикризового управління, в структурі яких присутні підрозділи або державні службовці, що виконують функції управління ризиками;

— проведення перманентної оцінки ризику, що в структурі забезпечення антикризової готовності країн-членів ОЕСР реалізується за рахунок національних програм оцінки критичних ризиків (еталонний досвід у цьому відношенні демонструють, зокрема, Британія і Нідерланди), котрі спираючись на експертний потенціал розвідувальних служб, галузевих міністерств і бізнесу, сприяють плануванню антикризових дій на урядовому або галузевому рівні;

— створення інституційної мережі раннього оповіщення, що здатна виявляти сигнали, які потенційно можуть перерости в політичну кризу, аналітичний потенціал якої ґрунтується на прогностичних інструментах ризик-аналізу (сканування ризиків). Відповідні інституційні структури, як показано на прикладі ЄС, за допомогою відповідних інструментів здатні забезпечувати політичний рівень державного управління найбільш релевантною інформацією про ранні ознаки кризи. Крім того, з'ясовано, що найвища результативність таких інструментів може бути забезпечена тільки за рахунок їх перманентного використання у рамках національних програм сканування горизонту подій (найуспішніший досвід, що демонструє централізований і відповідно децентралізований підхід до їх організації та функціонування, зафіксовано у Великобританії і Фінляндії).

#### Література:

1. 10708/13 "Finalisation of the CCA Review Process: The EU Integrated Political Crisis Response (IPCR) Arrangements". Brussels: Council of the European Union, 24 June 2013. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2010708%202013%20INIT>
2. Assessing Global Progress in the Governance of Critical Risks: OECD Reviews of Risk Management Policies. Paris: OECD Publishing, 2018. 134 p. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264309272-en>

3. Baubion C. OECD Risk Management: Strategic Crisis Management. OECD Working Papers on Public Governance. № 23. Paris: OECD Publishing, 2013. URL: <https://dx.doi.org/10.1787/5k41rbd1l2r7-en>

4. Government at a Glance 2017. Paris: OECD Publishing, 2017. 280 p. URL: [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en)

5. Habegger B. Horizon Scanning in Government Concept, Country Experiences, and Models for Switzerland. Zurich: Center for Security Studies, 2009. URL: <https://www.files.ethz.ch/isn/96274/Horizon-Scanning-in-Government.pdf>

6. Horizon Scanning Programme team. URL: <https://www.gov.uk/government/groups/horizon-scanning-programme-team>

7. JOINT STAFF WORKING DOCUMENT EU operational protocol for countering hybrid threats "EU Playbook", SWD(2016) 227 final. European Commission. Brussels, 7 July 2016. URL: <http://statewatch.org/news/2016/jul/eu-com-countering-hybrid-threats-playbook-swd-227-16.pdf>

8. King D. A., Thomas S. M. Taking Science Out of the Box — Foresight Recast. Science. 2007. Vol. 316, Issue 5832, P. 1701—1702.

9. National Risk Register Of Civil Emergencies 2017 edition. London: Cabinet Office, 2017. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/644968/UK\\_National\\_Risk\\_Register\\_2017.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/644968/UK_National_Risk_Register_2017.pdf)

10. National Security System Handbook. New Zealand Department of the Prime Minister and Cabinet. 2016. URL: <https://dpmc.govt.nz/sites/default/files/2017-03/dpmc-nss-handbook-aug-2016.pdf>

11. Pentagon kills "terror futures market". MSNBC news, July 29 2003. URL: <http://www.nbcnews.com/id/3072985/t/pentagon-kills-terror-futures-market/#.Xf0MzUc2aUk>

12. Preparing governments for long-term threats and complex challenges. Discussion Note of OECD Conference Centre Paris, France, 23 September 2016. URL: [www.oecd.org/gov/Preparing-governments-for-long-threats-and-complex-challenges.pdf](http://www.oecd.org/gov/Preparing-governments-for-long-threats-and-complex-challenges.pdf)

13. Rademaker M. National Security Strategy of the Netherlands: An Innovative Approach. An International Journal. 2009. Vol. 23, №1. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/77f9/aa7c8b1c924024b830f2d6ba0ed61a84d6db.pdf>

14. Security Strategy for Society: Government Resolution 16.12.2010. Ministry of Defence of Finland, 2011. URL: <https://www.defmin.fi/files/1883/PDF.SecurityStrategy.pdf>

15. The National Security Strategy. Presidency of the Government. 2013. URL: <https://www.dsn.gob.es/en/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional>

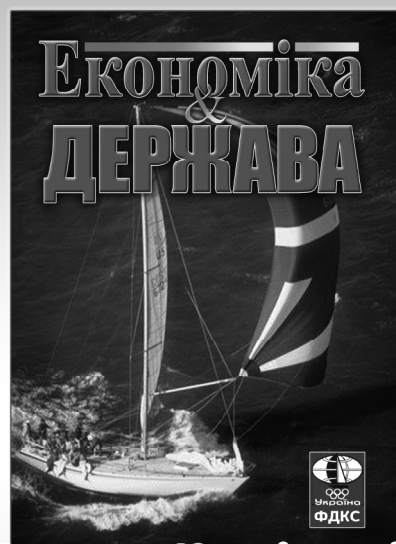
16. Working with scenarios, risk assessment and capabilities in the National Safety and Security Strategy of the Netherlands. Dutch Ministry of Security and Justice; Ministry of Interior and Kingdom Relations. 2014. URL: <https://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=61146>

References:

1. Council of the European Union (2013), "Finalisation of the CCA Review Process: The EU Integrated Political Crisis Response (IPCR) Arrangements", available at: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=-PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2010708%202013%-20INIT> (Accessed 05 Oct 2020).
2. OECD Publishing (2018), "Global Progress in the Governance of Critical Risks: OECD Reviews of Risk Management Policies", available at: <https://doi.org/10.1787/9789264309272-en> (Accessed 05 Oct 2020).
3. OECD Publishing (2013), "OECD Risk Management: Strategic Crisis Management", OECD Working Papers on Public Governance, vol. 23, available at: <https://dx.doi.org/10.1787/5k41rbd1l7r7-en> (Accessed 05 Oct 2020).
4. OECD Publishing (2017), "Government at a Glance 2017", available at: [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en) (Accessed 05 Oct 2020).
5. Habegger, B. (2009), "Horizon Scanning in Government Concept, Country Experiences, and Models for Switzerland", Center for Security Studies, available at: <https://www.files.ethz.ch/isn/96274/Horizon-Scanning-in-Government.pdf> (Accessed 05 Oct 2020).
6. GOV.UK (2020), "Horizon Scanning Programme team", available at: <https://www.gov.uk/government/groups/horizon-scanning-programme-team> (Accessed 05 Oct 2020).
7. European Commission (2016), "Joint staff working document EU operational protocol for countering hybrid threats "EU Playbook", available at: <http://state-watch.org/news/2016/jul/eu-com-countering-hybrid-threats-playbook-swd-227-16.pdf> (Accessed 05 Oct 2020).
8. King, D. A. and Thomas, S. M. (2007), "Taking Science Out of the Box - Foresight Recast", Science, Vol. 316, Issue 5832, pp. 1701—1702.
9. London: Cabinet Office (2017), "National Risk Register Of Civil Emergencies 2017 edition", available at: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/644968/UK\\_National\\_Risk\\_Register\\_2017.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/644968/UK_National_Risk_Register_2017.pdf) (Accessed 05 Oct 2020).
10. New Zealand Department of the Prime Minister and Cabinet (2016), "National Security System Handbook", available at: <https://dpmc.govt.nz/sites/default/files/2017-03/dpmc-nss-handbook-aug-2016.pdf> (Accessed 05 Oct 2020).
11. MSNBC news (2003), "Pentagon kills "terror futures market", available at: <http://www.nbcnews.com/id/3072985/t/pentagon-kills-terror-futures-market/#.Xf0MzUcZaUk> (Accessed 05 Oct 2020).
12. OECD Conference Centre (2016), "Preparing governments for long-term threats and complex challenges", Discussion Note of OECD Conference Centre Paris, available at: [www.oecd.org/gov/Preparing-governments-for-long-threats-and-complex-challenges.pdf](http://www.oecd.org/gov/Preparing-governments-for-long-threats-and-complex-challenges.pdf) (Accessed 05 Oct 2020).
13. Rademaker, M. (2009), "National Security Strategy of the Netherlands: An Innovative Approach", An International Journal, Vol. 23, no. 1, available at: <https://pdfs.semanticscholar.org/77f9/aa7c8b1c924024-b830f2d6ba0ed61a84d6db.pdf> (Accessed 05 Oct 2020).
14. Ministry of Defence of Finland (2011), "Security Strategy for Society: Government Resolution 16.12.2010", available at: <https://www.defmin.fi/files/1883/PDF.SecurityStrategy.pdf> (Accessed 05 Oct 2020).
15. Presidency of the Government (2013), "The National Security Strategy", available at: <https://www.dsn.gob.es/en/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional> (Accessed 05 Oct 2020).
16. Dutch Ministry of Security and Justice; Ministry of Interior and Kingdom Relations (2014), "Working with scenarios, risk assessment and capabilities in the National Safety and Security Strategy of the Netherlands", available at: <https://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=61146> (Accessed 05 Oct 2020).

Стаття надійшла до редакції 08.10.2020 р.

Науково-практичний журнал  
«ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА»



Передплатний індекс: 01751

**Виходить 12 разів на рік**

**наукове фахове видання України  
З ПИТАНЬ ЕКОНОМІКИ  
(Категорія «Б»)**

Наказ Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 №1643

Спеціальності – **051, 071, 072, 073, 075, 076, 292.**

**www.economy.in.ua**

e-mail: [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73