

## Глава 20

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ РИСКА И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

### 20.1. Политический риск в структуре управленческой деятельности

**Проблематика.** *Что такое политический риск? Какие функции он выполняет в системе управления? Какова его роль в практической деятельности органов государственной власти и бизнеса? Для чего необходимы и что собой представляют процедуры анализа, оценки, прогнозирования и менеджмента риска?*

С научных позиций проблематика политического риска стала исследоваться в зарубежной литературе с конца 60-х годов нынешнего столетия. В России первые работы о политическом риске появились во второй половине 80-х годов. В последующие годы в нашей стране публикуются статьи, защищаются диссертации, где раскрываются особенности управления политическим риском в иностранных корпорациях, предлагаются методики оценки странового риска, анализируется связь инвестиционного и политического риска, анализируется взаимодействие риска с управленческой деятельностью.

Существенное развитие теория политического риска получила в США. Здесь аналитики в начале 80-х годов пришли к выводу о том, что военно-политические методы, традиционно используемые американским правительством для защиты своих экономических интересов, отнюдь не всегда дают ожидаемые результаты. Стало очевидно, что нужна разработка эффективных средств, позволяющих предвидеть негативные события в политической сфере и оценивать их последствия. Это привело к тому, что к настоящему времени для анализа и прогнозирования политического риска создана мировая сеть специализированных центров как коммерческого, так и некоммерческого характера. В западных странах насчитывается более 500 таких организаций, подавляющее большинство которых находится в США. Эти организации изучают различные аспекты политического риска.

Что же такое политический риск? Приведем некоторые интерпретации этого явления в зарубежной и отечественной литературе. (1) Политический риск — действия национального правительства, которые мешают проведению деловых операций, изменяют условия соглашений, приводят к конфискации собственности иностранных компаний (В. Вестон и Б. Сорж). (2) Политический риск — изменения в условиях проведения операций иностранными компаниями, возникающими в ходе политического процесса (Д. Джодис). (3) Политический риск — непредвиденные обстоятельства, возникающие

в политической среде и принимающие обычно форму ограничений (С. Кобрин). (4) Политический риск — это события, которые могут (или не могут) привести к изменениям в правительственной политике внутри страны или в зарубежных странах, что выразится в неблагоприятных условиях или дополнительных возможностях. (Г. Раис, И. Махмуд). (5) Политический риск — вероятность неблагоприятных политических событий (В.Б. Тихомиров). Исходя из того, что политический риск воспроизводится политической средой в целом, а также действиями правительств, политических организаций можно предложить следующее его определение. **Политический риск** представляет собой вероятность возникновения политических факторов в стране (регионе), которые могут оказать благоприятное или отрицательное влияние на управленческую, экономическую и другие виды деятельности. К числу таких политических факторов относятся, например: уровни стабильности политического режима, политических беспорядков, коррупции, преступности, безработицы. Именно от этих факторов зависит величина предполагаемой прибыли, стоимость проектов, вероятность потери капитала.

Политический риск — феномен, разнообразно проявляющий себя в различных сферах социума. **Во-первых**, он включает в себя как вероятные неблагоприятные, так и положительные последствия политической деятельности. События, происходящие, например, в стране размещения инвестиций, могут повлечь за собой не только возможность потерь, но и «открыть» новые возможности. Наличие в политическом риске возможных потерь и благоприятных последствий позволяет говорить о риске как об ориентации субъекта деятельности и на успех, а не только на неудачу. Это важно для процедуры управления политическим риском. Если выявленные следствия решений носят неблагоприятный характер, тогда действия лиц, принимающих их, должны быть направлены на уменьшение вероятности возникновения причин, способствующих их появлению (предупредительные действия). Если потенциальные последствия благоприятны, то разрабатываются меры по увеличению вероятности появления этих следствий (содействующие действия). **Во-вторых**, политический риск является неотъемлемым элементом политических процессов и отношений между субъектами социальной жизни, и выступает в качестве регулятора этих отношений, являясь формой «приспособления» к альтернативной, неопределенной реальности. Оценка и управление риском позволяют прогнозировать политические события, избегать конфликтов, резких неблагоприятных политических изменений. **В-третьих**, одна из областей проявления политического риска — экономические процессы и отношения. Анализ этого аспекта риска позволяет получить информацию о внеэкономических факторах, которые оказывают косвенное влияние на развитие рынка, ухудшение или улучшение инвестиционного климата страны. **В-четвертых**, политический риск связан с управленческой деятельностью. В этом смысле он представляет способ активного отношения субъектов к политической реальности. В данном случае риск предстает как деятельность, в процессе которой имеется воз-

возможность оценить вероятности достижения желаемого результата, неудачи, отклонения от цели.

Политический риск, как структурное явление, включает в себя следующие основные компоненты, которые могут быть также названы разновидностями. Особое место здесь занимают риски, обусловленные действующей в стране налоговой системой и законодательством. Это «правовой или законодательный риск». Он включает в себя потери и приобретения, связанные с изменениями в налоговом законодательстве, появлением правительственных постановлений, указов, на различных уровнях власти, меняющих социально-политическую и экономическую обстановку в стране (регионе). Помимо правового аспекта, политический риск включает в себя возможность потерь или приобретений по следующим обстоятельствам: смена правительства, кадровые перестановки в правительстве; невозможность осуществления экономической деятельности из-за революции, военных действий, конфискации инвестиций, имущества данной компании; отказ нового правительства выполнять принятые предшественниками обязательства; ограничения конверсии национальной валюты в валюту платежа; усиление политических беспорядков, социальной напряженности, увеличение безработицы, а также противодействие оппозиции деятельности правительственных органов, повышение уровня коррупции, преступности и т.д. Знание этих разновидностей политического риска необходимо для решения практической задачи по отбору неэкономических факторов (переменных), определения их структуры и проведения их системной оценки, то есть для проведения процедур анализа и оценки политического риска.

Кому на практике нужны исследования в области политического риска?

Во-первых, они нужны органам исполнительной и законодательной власти, принимающим решения в стране или регионе. Во-вторых, информация о риске необходима банкам, фирмам, организациям, предполагающим инвестировать капитал в какие-либо страны (регионы). Наличие разноплановых интересов к проблематике политического риска предопределяет и существование разных аспектов изучения этого явления. В частности, можно выявить три таких аспекта. Политический риск является: (1) объектом исследования со стороны государственных учреждений, которые рассматривают его как средство развития межгосударственных и межрегиональных отношений; (2) элементом бизнеса, вследствие чего изучается корпорациями и компаниями во многих странах мира; (3) предметом академических теоретических исследований политологией, социологией, философией, психологией.

Существование **первого аспекта** исследования политического риска обусловлено тем, что его анализ и оценки необходимы правительственным органам, осуществляющим международную деятельность, принимающим политические и экономические решения в стране или регионе, исследующим вопросы обеспечения национальной безопасности. Для разъяснения этого суждения можно привести несколько примеров, показывающих значимость учета политического риска в государственной политике. В 1928 г. во время

предвыборной кампании в США кандидат в президенты Г. Гувер в связи с резким падением цен на сельскохозяйственную продукцию обещал американским фермерам защиту американского рынка от иностранной сельскохозяйственной продукции. Став президентом, он ввел самые высокие в истории страны тарифы на ввозимые товары. Ряд стран в течение нескольких недель отреагировали адекватными мерами по отношению к американским товарам. В результате разгоревшейся «тарифной войны» продолжался спад цен на сельскохозяйственную продукцию. Это привело к банкротству некоторых банков. Наиболее серьезное влияние оказало банкротство Банка Америки с 57 филиалами в сентябре 1930 г. Вкладчиками этого банка являлось значительное число рядовых граждан страны. В результате такого банкротства они остались без накоплений. Таким образом, в данном случае не были учтены факторы мегариска, что привело к тяжелым экономическим и политическим последствиям для страны.

Многочисленные примеры из деятельности российского правительства и региональных органов власти показывают, что проблемы политического риска часто остаются за пределами их внимания. Именно поэтому в России на правительственном уровне отсутствует постоянно действующий механизм анализа глобального, странового и регионального рисков, что затрудняет решение задач по снижению уровня политического риска, реализации мероприятий для усиления стабильности в регионах, стране, по регулированию международных отношений, принятию государственных решений, по направлению или изъятию инвестиций в те или иные страны, регионы. Эти обстоятельства актуализируют необходимость создания в России единой многоуровневой системы анализа и управления политическим риском.

Во многих западных странах ситуация выглядит иначе. В настоящее время там существуют специальные центры, комитеты, советы, занимающиеся анализом и прогнозированием политического риска. В **Великобритании** проблемами политического риска на правительственном уровне занимается Консультативный совет при министре технологии и Комитет оборонных исследований при министре обороны. Заказы правительства выполняют также различные исследовательские советы при государственном секторе, университетские аналитические центры. Во **Франции** деятельность по изучению политического риска выглядит иначе. Здесь существует государственная система предоставления лицензий на научно-исследовательские работы, в том числе и по оценке политического риска. Лицензия выступает в роли договора о научном сотрудничестве правительственного учреждения с фирмой или частным научным фондом. Особое место, с точки зрения всесторонности и глубины исследований в области политического риска, занимают **США**. На правительственном уровне анализ риска обеспечивается собственными научными силами внешнеполитического ведомства — Государственного департамента. Кроме того, оценки глобального и странового политического риска по заказу правительства проводят федеральные научно-исследовательские центры и лаборатории, такие,

например, как Национальное бюро стандартов, Бюро цензов, Национально-исследовательская лаборатория при Министерстве обороны и военно-морских сил. На основе фиксированных заказов правительственных органов работают также специальные институты и консультационные бюро: Гудзоновский институт в Нью-Йорке, Вильсон-центр в Вашингтоне, институт Гувера в Калифорнии, институт внешней политики в Филадельфии. В этих центрах политический риск преимущественно изучается в контексте глобальных проблем международных отношений. Проблемы политического риска изучаются по заданию главы государства в Консультационном комитете по науке при президенте США.

Наличие **второго аспекта** исследования политического риска связано с осуществлением деятельности корпорациями, компаниями, принимающими решения об инвестициях в какие-либо страны и предполагающими организовать там свой бизнес. В этих случаях необходимо иметь прогнозную информацию о том, как изменения в политической сфере могут повлиять на инвестиционную, коммерческую деятельность. Понимание этой ситуации — одна из причин появления с конца 60-х — начала 70-х годов специальных отделов анализа политического риска в качестве самостоятельных структурных подразделений транснациональных корпораций. Дело в том, что расширение их деятельности в странах «третьего мира», натолкнулось на различные тенденции, оказывающие неблагоприятное влияние на бизнес: национализация собственности, политическая нестабильность, проявляющаяся в форме государственных или военных переворотов, гражданских или партизанских войн. При отсутствии самостоятельных подразделений компании обычно обращаются к различным частным консультационным фирмам, специализирующимся на анализе политического риска в разных странах. Результаты таких исследований стали «товаром» в виде информации по политическому риску. Организации, интересующиеся подобной информацией, либо покупают ее уже в готовом виде, либо делают заказы по интересующим их аспектам политического риска конкретной страны. К числу наиболее известных банков и частных фирм, составляющих рейтинги инвестиционной привлекательности, определяющих уровни политического риска различных стран и регионов, относятся «Фрост и Салливан» в Нью-Йорке, «Бэри» в Нью-Джерси, «Ирам» в Вашингтоне, банк «Чейз Манхэттен Бэнк», Швейцарская банковская корпорация. Они занимаются обнаружением в странах благоприятных и неблагоприятных политических событий, которые могут повлиять на бизнес, предлагают индексы политического риска, вырабатывают конкретные рекомендации по выбору наиболее эффективных способов ведения внешнеэкономической деятельности в различных странах. Например, фирма «Бэри» предлагает заинтересованным организациям ежеквартальные индексы политического риска по 50 странам, которые оцениваются по 15 параметрам с прогнозом на один год и пять лет. «Фрост и Салливан» предоставляет ежемесячные доклады о политическом риске на 18 месяцев по 80 странам.

**Третий аспект** исследования политического риска связан с тем, что «анализ политического риска» в последние десятилетия превратился в новую академическую дисциплину. Эти исследования включают в себя изучение политологией, социологией, философией, например, таких проблем, как сущность политического риска, его функции, причины существования, уровень вероятности революционных переворотов, влияние различных факторов на политическую стабильность, особенности восприятия риска. В США наиболее известными учреждениями, изучающими политический риск в теоретическом аспекте, являются Центр стратегических и международных исследований в Джорджтаунском университете, Исследовательский институт международных изменений при Колумбийском университете, Гарвардский университет и т.д.

Классификация типов и разновидностей политического риска осуществляется по разным основаниям. Например, существует деление политического риска на региональный, страновой, международный, а также на микро-, макро- и мегариски. **Региональный** риск характеризует уровень политической и социальной стабильности в определенном регионе. Он оказывает влияние на результаты, например, коммерческой деятельности. В частности, могут возникнуть потери из-за конфликтов или забастовок в данном регионе, а также по причине вмешательства в предпринимательскую деятельность региональных органов управления. **Становой** риск включает в себя прежде всего уровень социально-политической стабильности страны. Учет **международного** риска актуален для деятельности организаций, имеющих выход на международный рынок, фирм, имеющих зарубежных партнеров. **Микрориск** (локальный риск) предстает в виде вероятности политических изменений, которые могут коснуться отдельных субъектов политической или экономической деятельности (например, компаний-инвесторов), действующих на территории данной страны. Наличие этого уровня риска обусловлено тем, что все субъекты имеют неодинаковые уровни локального риска в одной и той же страновой или региональной ситуации. Например, некоторые компании, корпорации устраивают политическая стабильность, степень политического риска, существующие, например, в авторитарных или тоталитарных режимах. Это связано с тем, что такие политические режимы могут создавать для некоторых компаний благоприятные возможности инвестирования в эту страну капитала, вывоза прибыли. Вместе с тем понимание политической стабильности, приемлемое для отдельных компаний, может в принципе не устраивать правительства стран, в которых находятся штаб-квартиры этих фирм, если они стремятся обеспечить безопасность национальных интересов, проводить эффективную внешнеэкономическую и внешнеполитическую деятельность. Можно привести пример, свидетельствующий о том, что уровень политического риска приемлемый для частной фирмы, может быть неприемлемым для правительства, решающего вопросы безопасности своей страны. После завоевания Анголой независимости, США находились с ней во враждебных отношениях. В то же время американская компания «Голф Ойл» успешно добывала нефть в Анголе, была под защитой

ангольского правительства, заявившего о построении в стране социализма. Оценка и анализ локального риска необходимы для избежания или уменьшения вероятных потерь, которые могут быть следствием неблагоприятного влияния политических факторов в стране, где размещены, например, инвестиции. Из сказанного следует, что экономические (например, фирмы-инвесторы) и политические (например, правительства) субъекты должны оценивать конкретный политический риск именно для себя, ибо он во многом зависит от проводимой этими субъектами стратегии и тактики. В отличие от локального риска **макрориск** (страновой риск) распространяется на всех субъектов экономической жизни. Например, правительство страны вводит ограничения на импорт, экспорт, на возможность использования иностранной валюты, усиливает контроль государства за ценами. Эти обстоятельства ведут к ухудшению инвестиционного климата в стране, к увеличению степени политического риска. К этим же последствиям могут привести действия правительства, которое, например, в связи с революцией, вооруженными конфликтами, проводит экспроприацию капитала, недвижимости всех зарубежных фирм. Микро- и макрориски относительно автономны, но в то же время взаимосвязаны и воздействуют друг на друга. В этом одна из причин того, что анализ и оценка макрориска всегда должны предшествовать исследованию локального риска. В некоторых работах предлагается деление макро- и микрориска на экстралегальный и легально-правительственный [Подколзина, 1996]. Такая классификация осуществляется на основе двух типов событий. (1) Действия правительственных структур, проводящие государственную политику (легально-правительственный уровень). Примерами этой разновидности являются — на уровне макрориска (изменение инвестиционного законодательства); на уровне микрориска — принятие законодательного акта, который касается деятельности какой-то одной фирмы. (2) Действия политических сил, которые находятся внесуществующих легитимных структур страны размещения (экстралегальный риск). Примеры: макрориск — революция, военный переворот, микрориск — терроризм.

Существование **мегауровня** (глобального уровня) политического риска связано с общемировыми процессами, тенденциями, оказывающими негативное, либо позитивное влияние на мировую экономику, политическую стабильность в различных странах. Факторами глобального политического риска являются экологическая опасность, рост цен на энергоресурсы, международный кризис задолженности, несовершенный механизм регулирования валютных курсов, международные тенденции движения капиталов, рост инфляции, мировая торговля наркотиками, рост терроризма. Для управления глобальным уровнем политического риска, регулирования последствий, связанных с его факторами создаются и функционируют различные институты и организации. Среди них, например, Совещания глав правительств ведущих стран мира, Международный валютный фонд (МВФ), Международная финансовая корпорация (МФК), Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Международная ассоциация развития (МАР). Целесообразность

учета политического риска в международных отношениях была, в свое время, оценена Европейским экономическим сообществом. В частности, ЕЭС стремится координировать деятельность государств — членов Сообщества по регулированию рынка товаров, рабочей силы и капиталов. Важным моментом такого рода регулирования является оценка и анализ странового и глобального риска размещения капитальных ресурсов в Европе, а также в странах за пределами Сообщества.

Наличие политического риска предполагает необходимость осуществления действий, которые называются **учетом** политического риска. Эта методология включает в себя четыре последовательно осуществляемых этапа: анализ, оценка, прогнозирование и менеджмент риска. Каково основное содержание этих процедур?

В процессе осуществления **анализа** политического риска необходимо провести системный анализ субъекта (страны, региона). Для этого требуется решить три основные задачи: 1) выявить политические, экономические и другие факторы риска, относящиеся к данной стране (региону), 2) установить структурную взаимосвязь этих факторов, 3) провести их классификацию. Для этого необходимо собрать достоверную информацию об интересующей исследователя стране. На основе такой информации выделяются политические, экономические факторы (переменные), способные оказать негативное или позитивное влияние на результат достижения цели. Для сбора информации используются следующие основные приемы и способы. (1) **Метод анализа документов**. К документам в широком смысле этого слова относятся печатные и рукописные материалы, теле- радио- и киноматериалы, звуковые записи о деятельности всех ветвей власти, политических партиях, общественных организациях и т.д. (2) **Интервью** могут проводиться, например, с работниками правительственных органов, политическими и профсоюзными лидерами, предпринимателями, банкирами, представителями церкви. (3) Для сбора информации создаются **постоянные специальные отделы** при правительственных органах, внешнеполитических службах, штаб-квартирах корпораций, банков. (4) В ряде случаев создаются **временные группы**, куда привлекаются сторонние аналитики и эксперты, работающие на контрактной основе. (5) Для получения информации о политическом риске той или иной страны используются **сотрудники** государственных внешнеполитических ведомств — Министерства обороны, иностранных дел, разведывательных служб. На основе собранной и определенным образом обработанной информации создается банк данных о данной стране (регионе). Он дает возможность выявить конкретные факторы (переменные) политического риска, определить структуру этих факторов и провести их классификацию. В одной из методик (модель «Бэри») используются 15 переменных, характеризующих политическую и экономическую обстановку страны: политическая стабильность, отношение к иностранным инвесторам, уровень национализации, степень инфляции, состояние платежного баланса, степень «бюрократизации», степень экономического роста, конвертируемость валюты, осуществимость контрактов, стоимость рабочей силы, степень профессиональной



подготовки, развитие инфраструктуры, местное управление, наличие краткосрочных кредитов, наличие долгосрочных кредитов.

После того как выявлены и классифицированы переменные политического риска, переходят к процедуре «оценка политического риска» («системная оценка факторов риска»). В результате ее осуществления определяется степень значимости выбранных ранее факторов и их «вес». Для оценки политического риска применяются четыре основные группы методик: 1) количественные методы; 2) экспертные методы: Дельфы, методы «старых знакомств», «больших туров», «инспекционных поездок экспертов», используемые для качественной оценки; 3) количественно-качественные методы, 4) интуитивные методы. В результате проведения оценки политического риска каждая страна получает свой индекс. Это позволяет сравнивать разные страны и выбирать наименее рискованные страны и регионы, например, для инвестирования. Чем ниже индекс страны, тем больше в ней неопределенность, тем больше риск. Страны, находящиеся в диапазоне индекса риска между 80 и 50, относятся к разряду стран с «приемлемым уровнем риска», а в диапазоне между 30 и 50 — с «неприемлемым уровнем риска».

Третий этап исследования называется **прогнозирование** политического риска. Проведение этой процедуры связано с различными трудностями. К их числу относятся следующие обстоятельства. **Во-первых**, сложность, обусловленные наличием «границ прогнозов». Горизонт прогноза — время, определяющее насколько можно взглянуть в будущее данных ситуаций. К середине 80-х годов выяснилось, что мы не можем делать долгосрочный прогноз поведения даже сравнительно простых механических, физических систем. Во многих случаях существует «горизонт предсказуемости», за который человек практически не может заглянуть. Непредсказуемость является не досадным просчетом человеческого разума, а внутренней характеристикой сложной системы. Одна из причин существования горизонта прогноза связана с тем, что в теории катастроф называют «критичностью системы». Существуют особые критические состояния системы, в окрестностях которых происходят бифуркации (появляется несколько возможных вариантов ее развития из данной точки) и усиливается рост флуктуаций (отклонений от устойчивого состояния). Поскольку состояние системы неустойчиво, постольку создается возможность разнообразного множественного поведения нелинейных систем, которое не укладывается в единственную теоретическую схему. Поэтому поведение систем, находящихся в области неустойчивости, нельзя прогнозировать, опираясь только на предшествующий опыт. **Вторая трудность** связана с тем, что сложно прогнозировать последствия перспектив развития социальных систем с помощью традиционных методов гуманитарных дисциплин. Вполне уместен в этой связи афоризм: «Большинство гуманитарных наук все объясняет, но почти ничего не предсказывает». Дело в том, что прогнозы обычно основаны не на строгой теории, а на личных склонностях и предположениях конкретного исследователя-аналитика. Даже, если расчеты ведутся на основе формализованной математической модели, то ее исходные предположения, область приме-

нения и интерпретация данных во многом зависят от интуиции специалиста. **Следующая сложность** прогнозирования связана с его *противоречивостью*: то, что считается хорошим на временных отрезках в 5—7 лет, может оказаться далеко не лучшим решением для 10—20 лет и губительным — для 40—60 лет. Например, долгие годы хлорфторуглероды считались одним из самых безопасных продуктов химической индустрии. Однако, как выяснилось через много лет после начала их использования, эти вещества явились главными виновниками разрушения озонового слоя. В связи с этим был принят Монреальский протокол и понадобились огромные затраты для отказа от выпуска этих веществ. Для России можно назвать **еще одну сложность** прогнозирования в процессах антикризисного управления — «организационно-управленческую». Имеется в виду, что система управления помимо относительно предсказуемых деловых связей включает огромный спектр весьма трудно прогнозируемых личных связей. В нынешней системе управления существуют структуры, основанные на закрытых механизмах перераспределения денег, фондов, сфер влияния, заказов, на разворовывании бюджетных денег. В этой системе действуют такие элементы как знакомства, родственные связи, клановые интересы управленцев, чиновников, олигархов. А личные связи отличаются от деловых, в том числе и по степени прогнозируемости.

Что же можно делать в области прогнозов на практике, если есть ограничения при осуществлении прогнозирования? (1) Для ряда политических систем можно с относительной точностью предсказать их поведение на малых временных отрезках и нельзя на больших. То есть тенденции многих процессов могут быть предсказаны, хотя бы на какой-то период времени. (2) В ряде случаев можно дать «слабый прогноз», т.е. ответить на вопрос, чего не произойдет в данной системе. (3) Для осуществления прогнозирования политического риска, как показывает практика деятельности ряда ведущих банков западных стран, можно использовать специалистов по хаосу. Выясняется, что законы развития рынка, политических явлений, можно изучать, пользуясь теми же методами и приемами, какие применяются при исследовании колебательных химических реакций, изменений солнечной активности или схода снежных лавин. (4) Для прогнозирования на уровне организации, политической системы, общества в целом применяется теория джokers и русел. Имеется в виду, что среди огромного числа «переменных», которыми обладает управляемая социальная система, можно выделить небольшое число «самых главных переменных». Их-то и надо анализировать, чтобы получить прогноз. Через них можно заглянуть за горизонт прогноза. Такие области были названы **руслами**. Однако есть и другие области. В них неопределенность в поведении системы быстро возрастает, ряд переменных может меняться очень быстро или скачком. Такие области называются областями джокера, а правила, которые определяют динамику в этих областях — джокерами. Здесь трудно заглянуть за горизонт прогноза. Примером использования такой теории является построение прогнозной математической модели такой сложной системы, как высшая школа Рос-

сии [Малинецкий, 1997]. (5) Для прогнозирования политического риска используются также следующие методы: индивидуальные (метод «интервью», аналитический метод) и коллективные («мозговой штурм», синектика, «635», метод «комиссий» и т.д.) методы экспертных оценок; методы исторических аналогий и прогнозирования по образцу; метод экстраполяции; методы моделирования (матричные модели, модели оптимального планирования, модели принятия решений, имитационные модели, сетевые модели).

Что же собой представляет процедура прогнозирования политического риска? Она включает в себя разработку вероятных сценариев развития политической ситуации в изучаемой стране с обоснованием последствий, которые могут возникнуть. Обычно разрабатываются четыре сценария. Первый — предусматривает стратегию и тактику поведения заказчика (фирмы, государственного органа) при наиболее благоприятном течении событий в анализируемой стране. Второй — при благоприятных условиях в целом. Третий сценарий рассматривает конкретные шаги заказчика в том случае, если условия деятельности не полностью будут соответствовать тому, что ожидается «как благоприятные условия в целом». В четвертом сценарии рассматриваются события, которые могут привести к катастрофическим последствиям, если развитие политической и экономической ситуации будет неблагоприятным. Члены экспертной группы, занимающиеся разработкой сценариев, тайным голосованием определяют вероятность развития событий по каждому сценарию. Затем сценарий, получивший наибольшее число голосов, вновь ставится на тайное голосование в этой группе. Основные идеи сценария, получившего большинство голосов, отражаются в докладе для руководства заказчика.

Заключительным этапом исследования является процедура **менеджмента политического риска**. В самом общем виде управление риском включает планирование и осуществление мер, направленных на уменьшение величины риска, и на усиление позитивных возможностей. Для решения этих задач используются различные специалисты. Среди них: сотрудники государственных внешнеполитических ведомств; внештатные консультанты из числа крупных ученых ведущих университетов и неправительственных научно-исследовательских центров, бывших работников специальных служб; лоббисты зарубежных стран; советники — граждане иностранных государств. Говоря о процессе управления политическим риском, нужно иметь в виду, что для осуществления этой деятельности необходима разработка бюджета.

Какие конкретные шаги, действия и технологии может включать в себя процедура управления политическим риском?

1. Разработка документов (инструкций, указов, законов), обеспечивающих реализацию выбранной стратегии и тактики управления ситуациями политического риска.

2. Управление риском предполагает необходимость ранжирования риска по принципу приемлемости применительно к стране (региону): риск приемлем полностью (например, индекс политическо-

го риска страны или региона составляет 60—80), риск приемлем частично (индекс — 50—59); риск неприемлем (индекс — 30—49).

3. Для управления политическим риском целесообразно использовать мультипликационный подход к управлению соответствующими политическими процессами и явлениями. Этот подход направлен на то, чтобы получить умножающий (мультипликационный) эффект в процессе управления политической сферой [Бенвенисте, 1994].

4. Для управления политическим риском, то есть для снижения вероятности возникновения неблагоприятных последствий и повышения вероятности ожидаемых результатов, можно использовать ситуационный план. (См. о технологии составления ситуационного плана Альгин, 2002.)

5. Для управления риском возможны также такие приемы и методы, как получение дополнительной информации, уклонение, локализация. **«Уклонение»** включает в себя отказ от рискованных финансовых проектов, непроверенных партнеров. **«Локализация»** реализуется через создание специальных подразделений для выполнения средне- и высокорискованных проектов. Для снижения риска в процессе разработки и реализации решений используется получение **дополнительной информации**. Такая информация может быть куплена (например, информация о политическом риске страны) или получена каким-либо иным путем (например, промышленный, экономический шпионаж). Для управления различными факторами политического риска используются методы, ориентированные на **сохранение** риска на существующем уровне: получение кредитов и займов для компенсации убытков, получение государственных дотаций, создание фондов риска. Важное место в системе управления риском занимает **страхование**. Обычно риски принимают на себя специальные финансово-кредитные институты, которые специализируются на страховании именно политических рисков. К ним относятся, например, Эксимбэнк (США), Гемес (Германия), Кофасе (Франция), Джи-Эксим (Япония), ОПИК, МИГА, Европейский банк реконструкции и развития. Они берут на себя определенные обязательства по страхованию рисков, как правило, на срок от 5 до 12 лет при максимальном покрытии риска в размере от 60 до 100% для политических и коммерческих рисков. Для того чтобы получить гарантии подобных институтов, необходимо участие национального капитала одного из государств, в которых находятся данные организации. При этом минимум участия в разных странах неодинаков — в США около 50%, в Японии и Италии примерно 85%.

Если оценивать реальное состояние анализа политического риска в России, то следует констатировать, что исследования и практические шаги в этой области находятся в полужаточном состоянии. Федеральные и особенно региональные органы власти в своей деятельности уделяют мало внимания изучению политического риска, что снижает эффективность их работы. В связи с этим актуализируется необходимость создания в России единой национальной и многоуровневой системы анализа и управления политическим риском. Реализация этой задачи связана с созданием систе-

мы государственного управления риском вообще. Ее решение включает множество различных аспектов. Основные среди них: организационный, законодательный, методологический, кадровый, информационный [Альгин, Тарасов, 2002].

## 20.2. Особенности управленческой деятельности органов государственной власти в чрезвычайных ситуациях

В последние десятилетия возрастает уровень опасностей и угроз, окружающих человека, происходит сверхпропорциональный рост риска. Он становится доминирующим фактором развития общества. В научной литературе для характеристики этого качества используется термин «общество риска». Это общество, в котором риск проникает практически во все сферы социума и в нем неуклонно снижается запас (уровень) безопасности. Принципиально новая ситуация, определяющая особенности развития человечества, предполагает необходимость теоретического анализа перспектив и возможностей решения проблем, с которыми «столкнулись» многие страны земного шара. В научной литературе предлагаются различные варианты их решения: это, например, исследовательские проекты Римского клуба (концепции «пределов роста» и «нулевого роста», программы, ориентированные на поиск решения проблем обеспечения всеобщей безопасности), концепция «устойчивого развития», модели глобального эволюционизма и экологических процессов Н. Моисеева и т.д. Особое место среди этих вариантов принадлежит, появившемуся в 70-е годы XX столетия междисциплинарному направлению, которое получило название «рискология».

Сложившаяся ныне ситуация актуализирует необходимость качественного изменения деятельности органов власти по уменьшению уровней опасности для жизни и здоровья людей. К числу приоритетных направлений в этой области следует отнести следующие: (1) снижение уровня опасности для жизни и здоровья населения от постоянных («хронических») рисков и чрезвычайных ситуаций; (2) организация системы по разработке и реализации мероприятий, ориентированных на предупреждение от опасностей, «катастрофических рисков» и защиту от них населения и территорий; (3) ликвидация последствий от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного, экологического и т.д. характера, военных конфликтов (социально-политических катастроф). Для решения этих задач необходима единая государственная система обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Прежде чем высказать предложения по созданию и реорганизации такой системы, предложим определения основных понятий, составляющих содержание данной проблемы: катастрофа, социальная катастрофа, чрезвычайная ситуация, риск, опасность, безопасность.

Рассуждения о катастрофичности эволюции общества должны учитывать, что существуют два основных способа интерпретации

термина **катастрофа** — естественно-научный и социальный. В естественных науках катастрофами называются «скачкообразные изменения, возникающие в виде внезапного ответа системы на плавное изменение внешних условий» [Арнольд, 1990, 8]. Это определение носит внечеловеческий характер. Применительно к анализу социальных явлений понятие «катастрофа» дополняется антропологическими составляющими такими, например, как смерть, потери, ущерб, заболевания, страдания и т.д. Социальная **катастрофа** представляет собой внезапное бедствие, имеющее малую вероятность возникновения и объективно обладающее катастрофическими последствиями, т.е. последствиями при которых возникший ущерб невозможно возместить каким-либо образом (смерть, неизлечимое заболевание, разрушение системы).

**Чрезвычайная ситуация** — это обстановка, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, иных факторов; при этом возникает ситуация, которая может повлечь за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, материальные потери, и нарушение условий жизнедеятельности людей. В Федеральном Законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» предлагается классификация чрезвычайных ситуаций в зависимости от количества людей, пострадавших в этих ситуациях, людей, у которых оказались нарушены условия жизнедеятельности, размера материального ущерба, а также границы зон распространения поражающих факторов чрезвычайных ситуаций. Чрезвычайные ситуации подразделяются на локальные, местные, территориальные, региональные, федеральные и трансграничные. Например, к местной относится чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадало свыше 10, но не более 50 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности выше 100, но не более 300 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 1 тыс., но не более 5 тыс. минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и ее зона не выходит за пределы населенного пункта, города, района. К трансграничной относится чрезвычайная ситуация поражающие факторы, которой выходят за пределы РФ, либо чрезвычайная ситуация, которая произошла за рубежом и затрагивает территорию РФ.

**Риск** (применительно к проблеме обеспечения безопасности) представляет собой вероятность появления потерь, убытков, травм, болезней, смерти за единицу времени и тяжесть (серьезность) негативных последствий, если они возникнут. Применительно к другим ситуациям понятие риск может иметь и иное содержание [Альгин, 2002, 9—13].

Термин **опасность** (угроза) обычно употребляется для описания источника риска. Скажем самолет, в котором летят пассажиры, является опасностью. Риском же является вероятность аварии этого самолета, которая повлечет за собой негативные последствия. Опасности могут классифицироваться по различным основаниям: (1) *по источнику происхождения* — политические, военные, экологические,

информационные, экономические, сейсмические, радиационные, техногенные, криминальные, террористические; (2) *по масштабу распространения и тяжести последствий* — локальные, объектовые, местные, региональные, национальные и глобальные [Макеев, Михайлов, 1996, 87].

Термин **безопасность** в законе Российской Федерации «О безопасности» определяется как состояние защищенности интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. Безопасность может анализироваться применительно к различным сферам деятельности общества: экономика, развитие техники и технологий, здравоохранение, политика, экология, духовная и социальная жизнь. На этом основании можно выделять различные виды безопасности: а) национальная безопасность представляет собой «состояние защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз»; б) военная, политическая, экономическая (включает в себя хозяйственную, финансовую, технологическую), экологическая, информационная, социальная (правовая, интеллектуальная, духовно-культурная), территориальная, сырьевая, экологическая.

Рассуждая о вопросах управления безопасностью жизни населения и территорий, нужно обратить внимание на следующую особенность. Методология менеджмента риска требует различать два вида рисков: *«катастрофические»* и *«хронические»*. Под первыми подразумеваются риски, возникающие в чрезвычайных ситуациях. Например, это гибель людей от взрывов, пожаров, стихийных бедствий, аварий транспорта. Особенность «хронических» рисков заключается в том, что они существуют постоянно. Например, это риски для здоровья людей, связанные с существующим уровнем шума, загрязнением воздуха.

Кроме того, в практической деятельности разных уровней власти обычно применяются два основных подхода к управлению риском: *«реактивное»* и *«формализованное»*. *«Реактивное»* управление (от термина «реакция») — управление как ответ на возникающие неблагоприятные ситуации. Оно осуществляется тогда, когда возникают условия, угрожающие жизни или ведущие к смерти людей. *«Реактивное»* управление сводится к разработке мер, направленных на предотвращение повторного возникновения подобных ситуаций. Этот вариант управления риском является *спонтанным управлением*; в данном случае управленческие меры осуществляются без тщательного анализа выгод и затрат, ибо нет достаточного времени для решения возникающих задач. *«Формализованный тип»* управления риском основывается на модели, разработанной еще до наступления неблагоприятных ситуаций, и представляет собой осуществление заранее предусмотренных шагов и действий. Он предполагает проведение количественной оценки риска, степени тяжести возможных последствий еще до принятия решений по минимизации негативных результатов возможной неблагоприятной ситуации. Если оценивать реальную практику управления риском с точки зрения применимости того или иного типа управления, то следует отметить, что региональные и особенно местные органы власти, если

и занимаются управлением риска, то в основном используют принципы «реактивного» управления и чрезвычайно редко делают это с применением заранее разработанных формализованных моделей.

Кроме того, местные органы власти занимаются преимущественно управлением рисками в условиях чрезвычайных ситуаций и значительно меньше уделяют внимания *«хроническим»* (постоянным) рискам. Возникает довольно странная ситуация: несмотря на то, что несчастные случаи, чрезвычайные ситуации (*«катастрофические»* риски) дают лишь 10—15% общей смертности населения, именно они оказываются в центре внимания органов власти и средств массовой информации.

Какими обстоятельствами обусловлена ситуация, при которой акценты в управлении делаются на катастрофические риски и «реактивный» способ управления?

1. Многие руководители управленческих структур, государственные чиновники и политические деятели не имеют системных современных знаний в области безопасности, не знают смысла концепции риска, слабо разбираются в ее содержании, функциях, возможностях, которые дает практическое применение принципов теории риска. Например, с помощью рекомендаций рискологии могут быть разработаны и внедрены: а) модель регионального (местного) риска, включающая в себя виды риска, которым подвержено здоровье населения; б) информационно-аналитические и экспертные системы политического, экономического, технологического, экологического, криминального рисков.

2. В России мало рискологов, аналитиков, экспертов и менеджеров по риску. Система высшего образования, факультеты подготовки кадров и повышения их квалификации уделяют недостаточное внимание подготовке специалистов в области риска.

3. Различные регионы России значительно отличаются друг от друга по географическим, климатическим, экологическим, национальным и другим параметрам. Такое разнообразие делает невозможным навязывание всем регионам какой-то одной стратегии и тактики управления риском. Ясно, что «формализованные» модели управления риском должны учитывать особенности всех 89 субъектов Российской Федерации.

4. Деятельность по управлению рисками и их минимизации объективно сложна. Многие риски еще плохо изучены и малопонятны обществу, некоторые из них очень трудны для оценки степени их опасности. Примером такой ситуации может быть факт потенциального загрязнения питьевой воды химическими отходами, которые проникают в водный пласт, используемый для снабжения города водой, спустя десятилетия.

5. Органы власти часто имеют недостоверную информацию о рисках. Либо имеется дефицит в информации о рисках, которым могут подвергнуться конкретные группы населения, например, от выхлопных газов автомобилей, шумов вблизи железных дорог или аэропортов, хранящихся на складах опасных химикатов или взрывчатых веществ.



6. Применение на практике формализованных моделей управления риском затрудняется тем, что затраты на их разработку и применение требуются большие, а краткосрочные выгоды от них как правило незначительны.

7. Трудности обусловлены финансовыми факторами. Ресурсы, имеющиеся в распоряжении местных органов власти для проведения управления риском либо весьма скромны, либо вообще отсутствуют. Основной объем местных расходов идет не на минимизацию «хронических» рисков, а на защиту людей от чрезвычайных ситуаций.

8. Существуют также трудности, обусловленные особенностями восприятия риска людьми. Например, риски связанные с опасностями, которые получают сенсационное освещение в средствах массовой информации (ураганы, наводнения, аварии) обычно *переоцениваются*, в то же время риск хронических опасностей, влияющих на многих людей (курение, работа на компьютере, длительный просмотр телевизионных передач, смерть от астмы) *недооценивается*. Если, например, общественное мнение не осознает, что данная опасность содержит в себе значительный риск для здоровья людей, то это существенно затрудняет деятельность органов власти по снижению уровня этой опасности.

9. Трудности связаны также с тем, что в России многие переменные, характеризующие безопасность человека, находятся в критической области. Эта уникальная ситуация в значительной степени предопределяет неэффективность многих традиционных методов управления риском, которые, например, срабатывают в западных странах. В этом одна из причин того, что зарубежный опыт управления риском едва ли возможно непосредственно использовать в условиях современной России.

Существующие сложности требуют реорганизации системы управления рисками в чрезвычайных ситуациях и обеспечения безопасности населения и территорий. Эта система может включать в себя следующие аспекты: *методологический, нормативно-правовой, организационный, кадровый, прогнозный, информационно-коммуникационный, социально-психологический*. Рассмотрим содержание некоторых из названных аспектов.

**1. Методологический аспект** реализуется в трех взаимосвязанных аспектах. Первый из них связан с тем, на основе какой методологии должна «строиться» система обеспечения безопасности. Наиболее продуктивной в настоящее время являются рискологическая, системно-синергетическая методология. Приведем пример использования, например, рискологической методологии для решения вопросов обеспечения экологической безопасности. В середине 80-х годов в США в основу проведения государственной экологической политики была заложена концепция риска, которая заменила концепцию нормативных моделей и стандартов. Концепция риска исходит из того, что уровень опасности для жизни и здоровья людей никогда не может быть равен нулю. Она ориентирована, прежде всего, на защиту здоровья людей (обеспечение определенного уровня безопасности) от воздействия загрязняющих веществ, которые

находятся в воздухе, почве, воде, продуктах и т.д. Применение концепции риска показало, что существуют принципиальные и значительные расхождения в уровнях опасности для здоровья людей с точки зрения традиционных подходов (концепция нормативов) и подходов с позиций теории риска [Альгин, 2000, 59–61]. Использование концепции риска позволяет получить более адекватное представление о реальных экологических опасностях для жизни людей, об их величине, открывает для органов власти возможности разработать на этой основе эффективные меры по снижению степени влияния на здоровье людей, прежде всего очень опасных и средние опасных факторов.

Другой аспект методологического обеспечения системы безопасности связан с решением вопроса о том, какие способы могут быть использованы для выявления существующих и прогнозируемых рисков в регионе (городе, районе). Для выполнения этой задачи необходимо иметь соответствующие ресурсы, нормативную базу, определяющую принципы этой деятельности, организационные структуры, которые могли бы решать такие проблемы. Подразумевается наличие служб, изучающих, например, причины и количество самоубийств, негативные последствия безработицы, влияние климатических, географических, экологических условий на здоровье людей, а также организаций, ведущих эпидемиологические, токсикологические, инфекционные исследования, анализ сейсмостойчивости зданий, вероятных последствий прогнозируемых пожаров, взрывов, наводнений. Информация о рисках может быть собрана в правительственных бюллетенях по вопросам права, труда, заработной платы, демографической ситуации, роста цен, темпов инфляции, развития экономики, распределения госбюджета. В упрощенном варианте *общая схема региональных рисков* (модель профиля рисков) включает в себя следующие группы рисков: (1) социальные риски, которые обусловлены действием политических, экономических и других общественных факторов, способных оказать негативное влияние на жизнь и здоровье населения (революции, войны, национальные, межнациональные, религиозные конфликты, общественные беспорядки, политическая и экономическая нестабильность, криминальная обстановка, голод, безработица, беженцы, обманутые вкладчики и т.д.); (2) риски, возникающие из-за некомпетентности и ошибок в процессе управления различными сферами общества; (3) профессиональные риски, которые представляют собой вероятность неблагоприятных последствий для жизни и здоровья людей, исполняющих те или иные профессиональные обязанности; (4) *медицинские риски*, обусловленные качеством медицинской помощи. По специальным методикам могут быть оценены риски возникновения врачебной ошибки, ухудшения состояния больного, неоптимального использования ресурсов по каждому медицинскому учреждению и выведена интегрированная оценка риска. В результате можно проводить сравнение по этим показателям различных медицинских учреждений конкретного района, города или региона; (5) *риски, связанные с отравлениями людей* некачественными продуктами, вино-водочными изделиями, табачными изделиями и т.д.;

(6) *технологические риски*, выступающие в виде вероятных болезней, травм, смертей, которые могут возникнуть в результате использования техники и различных технологий; (7) *риски стихийных бедствий*, представляющие собой вероятность убытков в деятельности организаций, несчастных случаев, заболеваний или смерти людей от различных природных факторов: землетрясений, наводнений, ураганов, лавин, оползней, извержений вулканов; (8) *экологические риски*, которые возникают под воздействием антропогенных факторов и обусловлены вредным влиянием экологических факторов на здоровье и жизнь людей. Источники этих рисков многообразны. К ним относятся, например, наличие в почве или воздухе вредных веществ, плохое качество питьевой воды, превышение приемлемого уровня городского шума и т.п.; (9) биологические риски, например, риск эпидемий, риски генной инженерии. Выявленные *реальные и возможные риски*, составляющие модель профиля территориального риска, требуют их *оценки*, т.е. определения а) вероятности и частоты их возникновения, б) уровня тяжести возможных последствий, в) возможного охвата этими рисками населения. Сравнительная оценка выявленных рисков позволяет классифицировать имеющиеся и ожидаемые риски на три группы 1) очень рискованные (наиболее опасные для здоровья), 2) среднерискованные, 3) малорискованные. Такой подход позволяет повысить эффективность системы управления безопасностью, преобразовать ее финансирование, выработать практические шаги по защите здоровья людей.

Третий аспект методологического подхода к обеспечению безопасности связан с выработкой концепции и стратегии управления рисками. Здесь нужен системный анализ наиболее важных результатов, идей, касающихся управления риском в России. Без серьезных научных исследований выработать системно-синергетический взгляд на проблемы риска не удастся. Первые подходы к разработке стратегии управления рисками с привлечением новых подходов из области фундаментальных наук были начаты в 1997 г. по инициативе МЧС России. В них участвуют исследователи ряда университетов и институтов. Разработка концепции, доктрины и стратегии управления рисками связана с решением следующих задач.

**Первая** задача связана со стратегическим прогнозом развития России, с оценкой коридора возможностей страны, с анализатором альтернативных сценариев будущих изменений российского общества в ближайшие 10—15 лет. Очевидна связь этой проблемы с управлением риском — в разных странах надо защищаться от разных опасностей. Различные страны имеют неодинаковые ресурсы для прогноза и предупреждения катастроф. **Вторая** задача связана с выявлением, оценкой и ранжированием рисков. Имеется в виду, что необходимо иметь представление о тенденциях изменения рисков во времени в зависимости от сценариев развития страны. В этих перечнях рисков страны должна быть динамика: целесообразно знать, как меняется в стране относительный вес разных угроз в природной, техногенной, социальной, экологической и других областях. При этом важно, чтобы перечень рисков имелся не только для «рисков федерального уровня», но и для рисков в регионах.

**Третья** задача — исследования последствий глобализации для России с оценкой влияния глобальных проблем на риски в России. Сейчас политические, информационные, культурные связи с другими странами становятся все теснее. Этот процесс связан с определенными рисками, содержание которых следует знать. **Четвертая** задача предполагает разработки в области бизнесберегающих технологий, средств защиты и спасения. **Пятая** задача связана с прогнозированием и стратегическим планированием. Предполагается необходимость анализа и прогноза «постиндустриальных рисков», связанных с технологиями завтрашнего дня. Это биотехнология и генная инженерия, компьютерные и телекоммуникационные технологии, оружие новых типов, технологии воздействия на массовое и индивидуальное сознание. Ученые, эксперты должны сегодня позабиться, чтобы будущие опасности не стали для нашего общества неожиданностью, а будущие возможности были бы использованы наилучшим образом. **Шестая** задача связана с разработкой теории управления рисками. Современная теория управления рисками, основанная на синергетике, теориях самоорганизованной критичности, нормальных аварий, прогнозирующих нейросетей, динамического хаоса, находится в стадии построения. А имеющиеся разработки, как правило, не используются управленцами в практической деятельности по управлению рисками и безопасностью.

**2. Нормативно-правовой (законодательный) аспект** обеспечения безопасности связан с принятием на федеральном, региональном и местном уровнях власти законов, указов, правовых норм, которые бы определяли основные принципы и направления деятельности в области создания и функционирования единой Национальной системы управления безопасностью. Таковыми, например, являются законы Российской Федерации «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера», «О безопасности», постановление № 1113 Правительства РФ «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации ЧС», постановление Правительства РФ № 1094 «Об утверждении положения о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Однако анализ законодательной базы в области обеспечения безопасности населения и территорий в России позволяет предложить вывод о том, что она явно недостаточна для решения многих вопросов, связанных с безопасностью. Поясним это суждение следующим рассуждением. Важным элементом осуществления эффективной деятельности в области защиты здоровья и жизни населения является определение критериев оправданности, допустимости и социальной приемлемости риска. Образно говоря, это решение вопроса о том: «Какую меру безопасности можно считать безопасной?». Российское законодательство в значительной степени прошло мимо этой проблемы, поэтому почти отсутствуют единые подходы в решении вопросов о границах приемлемости и допустимости риска для населения при принятии решений, например, о строительстве железнодорожной магистрали, шоссе, промышленного предприятия, АЭС, ТЭЦ и т.д. Мировая практика свидетельствует, что выход из этой ситуации существует — необходимо законода-

тельно установить уровни, которые являются обязательными для всех органов власти, организаций, предприятий. Например, могут быть установлены два уровня риска: 1) чрезмерно малый уровень индивидуального риска — этот уровень не имеет смысла далее снижать, поскольку это потребует значительных затрат, а люди и окружающая среда из-за действия иных факторов все равно будет подвергаться почти прежнему риску; 2) максимально приемлемый уровень индивидуального риска. Этот уровень нельзя *превышать*, какие бы не были расходы. На практике это означает, что ни один орган власти, ни одна организация не могут претворить в жизнь решение, если оно создает уровень риска для здоровья и жизни людей выше максимально приемлемого. Из сказанного следует, что концепция «приемлемого» риска определяет систему управления безопасностью, и она направлена на защиту здоровья личности, на повышение качества окружающей среды. Она может стать основой для рационального планирования мероприятий по обеспечению безопасности нынешнего поколения людей с учетом социальных и экономических факторов.

**3. Организационный аспект** обеспечения безопасности связан с созданием специальных органов управления и единой общегосударственной системы. Сравнительно недавно в России появились организационные структуры (МЧС), профессионально занимающиеся управлением *катастрофическими* рисками. Национальная система управления *постоянными* («хроническими») рисками по-прежнему отсутствует. Риски, появляющиеся в результате возникновения экстремальных ситуаций, с начала 90-х годов находятся «в ведении» Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. В стране создана система предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях, состоящая из функциональных и территориальных подсистем и имеющая пять уровней: федеральный, региональный, территориальный, местный и объектовый. В современных условиях назрела необходимость существенной реорганизации существующей системы. Имеются различные варианты решения этой задачи. Не вдаваясь в детали, можно обозначить основные направления ее реализации. В частности, является целесообразным создание на федеральном уровне специального Комитета, функционально занимающегося управлением национальными рисками, обеспечением безопасности населения и территорий и координирующего эту деятельность на территории России. Его основная задача — сконцентрировать усилия по изучению рисков на национальном уровне. Это должен быть единый национально-ориентированный многодисциплинарный орган, занимающийся теми аспектами исследования риска, которые «лежат» за пределами конкретных работ, проводимых отдельными организациями, фирмами, банками, страховыми компаниями. При Комитете могут быть созданы: а) центр анализа, оценки и прогнозирования рисков; б) группы экспертов, специализирующихся на управлении различными разновидностями риска; в) временные творческие коллективы специалистов, работающих на договорной основе.

Управлением риском и безопасностью на региональном уровне должны заниматься Комитеты (центры) при правительстве субъектов Российской Федерации. Необходимы отделы управления риском при органах законодательной власти, а также небольшие подразделения или отдельные специалисты при местных администрациях. Смысл создания единой государственной системы управления риском и безопасностью заключается в том, чтобы появились специализированные организации, которые наряду с управлением «катастрофическими» рисками, координированно «занимались» также и постоянными «хроническими» рисками в национальном, региональном и местном масштабе. В эту систему могут, наряду с вновь создаваемыми органами, входить уже существующие — например, отделы социальной защиты граждан, экологической безопасности, подразделения защиты в чрезвычайных ситуациях, отделы безопасности объектов, транспортных систем и многие другие. Естественно, что должна быть разработана система контроля за деятельностью по управлению риском и безопасностью, которая может включать в себя и ныне существующие организации — энергонadzор, санитарно-эпидемиологический надзор, пожарный надзор и т.д.

**4. Кадровый аспект** обеспечения системы безопасности включает в себя меры, связанные, в частности, с подготовкой кадров в области безопасности и риска. Применительно к российской действительности решение этой задачи может включать в себя пять основных направлений деятельности [Харченко, Прохожев, 1997, 42—47; Хохлов, 1999, 4—5].

1. Первое направление может реализовываться преимущественно в университетах, вузах, специализированных учебных заведениях. Здесь целесообразно готовить специалистов, которые по окончании учебы смогут профессионально выявлять опасности, риски, присущие деятельности различных организаций, а также встречающиеся в конкретных регионах, выявлять их потенциальные последствия, количественно и качественно оценивать риск, разрабатывать систему мер, направленных на минимизацию риска. Такая практика существует в некоторых западных странах. Например, в Англии функционирует институт менеджмента риска, в котором готовят менеджеров по риску. Подобные учебные заведения существуют в Канаде, США и других странах. Например, в 1987 г. Комитетом министров Совета Европы была принята программа, посвященная развитию европейского образования в области наук о риске и безопасности. В соответствии с рекомендациями этой программы в марте 1999 г. была утверждена следующая Европейская градация квалификаций в перечне специальностей в области наук о риске и безопасности: *риск-менеджер*, *риск-инженер*, *риск-техник*, *риск-исследователь*. В последние годы стала в благоприятную сторону меняться ситуация в сфере подготовки кадров в области риска и безопасности в России. Например, перечень специализаций содержит специализации «управление безопасностью экономики и территорий», «риск-менеджер».

2. В различных вузах может осуществляться подготовка специалистов, которые не будут профессионально заниматься анализом, оценкой и управлением риска, однако их знания позволят им понимать смысл и содержание исследований, проводимых в области анализа риска и использовать их результаты в своей работе. Аналогом такого рода подготовки является, например, преподавание а) на философском факультете СПбГУ курсов «Управление в ситуации риска», «Политический риск», б) в СЗАГС на 5 курсе факультета экономики и финансов курса «Управление финансовыми и инвестиционными рисками».

3. Вполне реально подготовка работников разных уровней законодательной и исполнительной власти на факультетах (курсах) повышения квалификации и переподготовки кадров. Смысл такой подготовки заключается в том, чтобы руководящие работники учились использовать при принятии экономических и политических решений результаты анализа и оценки риска, проводимых профессионалами-рискологами. В качестве примера реализации этого подхода к подготовке специалистов можно назвать спецкурс «Управление в ситуации риска», который уже несколько лет преподается в СЗАГС на факультетах повышения квалификации и переподготовки кадров. Такой подход позволяет вооружать представителей управленческих структур знаниями по проблемам безопасности и теоретическими основами управления индивидуальными и социальными рисками.

4. Актуальным является вопрос знакомства с теориями риска и безопасности руководителей высших звеньев управления. Дело в том, что практика ряда стран (например, США, Голландия, Англия) свидетельствует о том, что политическая власть при принятии различных рода решений все чаще опирается на специальные знания и рекомендации экспертов и аналитиков в области политического, технологического, экологического и других видов риска. Например, анализ риска приобрел в последние годы высокий приоритет в Белом доме и Конгрессе США как основной инструмент при принятии решений в области экологии, экономики и политики, «анализ риска является здесь механизмом упорядочения научной информации для процесса принятия политических решений» [Харченко, Прохожев, 1997, 43].

5. Кадровый аспект включает в себя также наработку навыков у людей, которые участвуют в разрешении послеаварийных кризисов. Это могут быть, например, следующие мероприятия: (1) проведение тренировок планируемого руководства кризисным штабом на случай возникновения аварий и внешних организаций, которые будут участвовать в ликвидации последствий возможных аварий; (2) изучение имеющегося опыта преодоления последствий кризисных ситуаций; (3) проведение соответствующих деловых игр.

Анализ состояния кадровой политики в области обеспечения безопасности свидетельствует о необходимости создания в России государственной единой сертификационной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации в области управления рисками и безопасностью, включающей в свою структуру отраслевые и региональные системы аттестации и подготовки специалистов

и руководителей, а также систему подготовки специалистов по управлению безопасностью в вузах Министерства образования РФ.

**5. Информационно-коммуникационный аспект** системы обеспечения безопасности включает три основных уровня. Первый уровень связан с информационным обеспечением самой системы управления безопасностью. Речь идет прежде всего о создании и развитии национальной и региональных информационных сетей об опасностях и рисках, организации доступа, соответствующих организаций к международной информационной сети; разработке и внедрению специальных форм сообщений об опасностях, о частоте возникновения и сферах проявления ЧС, рисков; схемах и картах, описывающих развитие катастрофических, рискованных ситуаций на местном, региональном и национальном уровне.

Другой уровень включает в себя информирование населения по вопросам предупреждения и ликвидации ЧС и рисков. Существуют различные варианты решения этой задачи [Харченко, Прохожев, 1997, 46—47]. Однако общий смысл такой системы заключается в том, чтобы информировать население о возможных опасностях, конкретных рисках, их величине, способах защиты от ЧС, вероятных и реально существующих рисков, вариантах поведения людей в катастрофических ситуациях. В этом вопросе хотелось бы обратить внимание на один из аспектов, связанного с ролью СМИ в информировании населения. Речь идет об их тяге к неадекватному, сенсационному освещению катастрофических событий, чрезвычайных ситуаций. В этом одна из причин появления в 70-е годы XX в. социологического термина «преступность средств массовой информации» [Альгин, 1992, 68—69]. Смысл этого термина в том, что в результате специально отобранной и неадекватной информации, распространяемой СМИ, у людей складывается ложное представление, например, об уровне преступности в данном регионе или стране в целом. Примером может служить ситуация, при которой в ряде средств массовой информации Санкт-Петербург «превратился» в «криминальную столицу». Третий уровень связан с необходимостью решать проблемы коммуникации, возникающие в ходе предотвращения и ликвидации аварий и катастроф внутри организации, между организациями, участвующими в ликвидации последствий аварии, между этими организациями и населением, между организациями и СМИ, между населением и СМИ. Например, в кризисном штабе должны быть специалисты, которые обязаны постоянно оценивать потребности в информации, анализировать содержание внешних комментариев и слухов, свои информационные возможности. Важным является установление связей с общественностью. Практика показывает, что попытки замалчивания события, отрицания или принижения степени опасности, предоставление информации лишь под давлением обстоятельств обычно ведут к потере доверия к власти.

**6. Прогнозный аспект** системы управления безопасностью может быть, в частности, основан на синергетической методологии. Одна из сложностей, например, прогнозов аварий крупных техногенных систем, техногенных катастроф заключается в том, что в их основе, как правило, лежит совпадение ряда очень маловероятных событий,



к которым добавляются человеческие ошибки. Причем эти ошибки очень часто обусловлены непредвиденностью действий людей, и, следовательно, они имеют нестатистический и соответственно непрогнозируемый характер, что вносит значительную неопределенность в прогнозы.

Таким образом, создание и реорганизация системы управления рисками чрезвычайных ситуаций, обеспечение безопасности населения и территорий связано с решением следующих проблем: (1) создание единой государственной системы управления рисками и безопасностью; (2) разработка и принятие государственной стратегии снижения рисков чрезвычайных ситуаций, опирающейся на научно-обоснованную правовую базу; (3) разработка методов оценки комплексного риска, определение параметров допустимых, приемлемых рисков, создание прогнозных и имитационных моделей для анализа рисков возникновения и развития чрезвычайных ситуаций; (4) разработка методологических основ стратегического и оперативного планирования мероприятий по снижению рисков чрезвычайных ситуаций; (5) развитие многоуровневой системы подготовки и аттестации руководителей и специалистов по управлению рисками; (6) формирование и совершенствование правовой и нормативно-методической базы страхования и перестрахования рисков чрезвычайных ситуаций; (7) создание технологий для построения карт рисков, развитие методов и средств мониторинга и прогноза чрезвычайных ситуаций; (8) разработка средств и методов, позволяющих органам государственного управления воздействовать на восприятие риска людьми; (9) обобщение и распространение опыта мирового сообщества по управлению рисками.

Определенную роль в практической реализации сформулированных концептуальных положений может оказать Федеральная целевая программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2005 года», утвержденная постановлением Правительства РФ от 29 сентября 1999 г. № 1098. Цель Программы — существенное снижение природных и техногенных рисков и смягчение последствий катастроф и стихийных бедствий в России в интересах повышения уровня безопасности личности, общества и окружающей среды в условиях возможных ЧС. Данная Программа включает в себя несколько этапов, на каждом из которых должны быть решены определенные задачи. На первом этапе были получены следующие основные результаты: разработан проект Основ государственной политики в области снижения рисков и смягчения последствий ЧС природного и техногенного характера; проведены теоретические разработки концепции приемлемого и оправданного рисков применительно к катастрофам и стихийным бедствиям; разработан методический аппарат анализа риска; усовершенствованы методы и методики оценки риска; разработаны способы повышения точности прогноза возникновения ЧС и их последствий; разработаны современные информационные технологии мониторинга и прогнозирования катастроф и стихийных бедствий. Главная цель второго этапа Программы — реализации инвестиционных проектов,

направленных на снижение рисков и смягчение последствий ЧС природного и техногенного характера. К числу основных направлений вложения финансовых средств в программные мероприятия относятся: совершенствование системы мониторинга и прогнозирования катастроф и стихийных бедствий; модернизация системы аэрокосмического мониторинга районов повышенного риска; разработка и внедрение комплекса информационной поддержки процессов управления в ЧС; модернизация автоматизированной системы централизованного оповещения населения; реализация мероприятий по первоочередному жизнеобеспечению населения в ЧС; внедрение робототехнических и авиационных комплексов экстренного реагирования на ЧС; реализация комплекса мер по организационно-техническому объединению городских дежурно-диспетчерских служб; создание учебно-методического центра по подготовке сил наблюдения и лабораторного контроля ЧС; оснащение федеральной системы сейсмологических наблюдений и контроля землетрясений современными цифровыми станциями и т.д.

## ЛИТЕРАТУРА

- Альгин А.П. Анализ, оценка и менеджмент риска. Пособие для студентов. СПб., 2002.
- Альгин А.П. Риск в предпринимательстве. СПб., 1992.
- Альгин А.П. Управление в ситуации риска. Тверь, 2000.
- Альгин А.П., Тарасов Н.А. Организация системы обеспечения безопасности населения и территорий России // СЗАГС. Ежегодник. 2001. СПб., 2002.
- Арнольд В.И. Теория катастроф. М., 1990. С. 8.
- Балабанов А. Анализ рисков в социально-политической сфере Алтайского края // Управление риском. 1999. № 2.
- Бенвенисте Г. Овладение политикой планирования. М., 1994.
- Быков А.А., Мурзин Н.В. Проблемы анализа безопасности человека, общества, природы. СПб.: «Наука», 1997.
- Владимиров Ю.Л., Воробьев Г.Г., Малинецкий Н.А. и др. Управление риском. Риск, устойчивое развитие, синергетика. М.: Наука, 2000.
- Воробьев Ю. Л. «Основные направления государственной стратегии снижения рисков и смягчения последствий ЧС в Российской Федерации на период до 2010 г.» // Проблемы безопасности при ЧС. Обзорная информация. 1997. Вып. 4.
- Комаров С. Риск политической нестабильности, роль и место силовых структур в социально-политической обстановке // Управление риском. 1999. № 2.
- Лоскутов А.Ю. К проблеме прогноза катастроф методами нелинейной динамики и синергетики // Управление риском. 1999. № 4.
- Мазун Л. Управление политическим риском в корпорациях США // Проблемы теории и практики управления. 1994. № 6.
- Макеев В., Михайлов А. Классификация чрезвычайных ситуаций // Гражданская защита. 1996. № 1.
- Малинецкий Г.Г. Нелинейная динамика и историческая механика // Общественные науки и современность. 1997. № 2.
- Малинецкий Г.Г., Потапов А.Б. Катастрофы и бедствия глазами нелинейной динамики // Знание—сила. 1995. № 3.

*Подколзина И.* Проблемы дефиниции и оценки политического риска в зарубежных исследованиях // Вестник Московского университета. Серия 12. 1996. № 5.

Политический риск. Анализ, оценка, прогнозирование, управление. М., 1992.

Пределы предсказуемости. М.: Центрком, 1997.

Проект «Оценка риска для здоровья: Опыт применения методологии оценки риска в России (Самарская область)». М.: Консультационный центр по оценке риска, 1999.

*Северук В.Т.* Анализ странового риска // Бухгалтерский учет. 1993. № 12.

*Стрекалев А.* Управление рисками: мировой опыт применяется в России // Бизнес и безопасность в России. 1997. № 2.

*Харченко С., Прохожеев А.* Некоторые аспекты подготовки специалистов и руководителей в области анализа риска // Управление риском. 1997. № 4.

*Хохлов Н.В.* Управление риском. Учебное пособие для вузов. М., 1999.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Политический риск, региональный риск, страновой риск, микро-, макро-, мега риск, анализ политического риска, оценка политического риска, прогнозирование политического риска, управление политическим риском, катастрофа, социальная катастрофа, чрезвычайная ситуация, риск, опасность, безопасность, катастрофические и «хронические» риски, управление риском

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем специфика исследования риска со стороны органов государственного управления, коммерческих организаций и ученых-теоретиков?

2. Какие уровни политического риска можно выделить в его структуре? Дайте их характеристику.

3. Какие основные задачи решаются в процессе проведения процедуры «анализ политического риска»?

4. Какие результаты можно получить, применив процедуры «оценка и прогнозирование политического риска»?

5. В чем смысл и содержание процедуры «управление политическим риском»?

6. Чем отличаются «реактивный» и «формализованный» модели управления риском?

7. В чем состоят основные различия между «катастрофическими» и «хроническими» (постоянными) рисками?

8. Дайте определения терминов «опасность», «безопасность», «чрезвычайная ситуация», «социальная катастрофа», «риск».

9. Дайте краткую характеристику основных аспектов системы управления риском и безопасностью: методологического, нормативно-правового, организационного, кадрового, информационно-коммуникационного.

10. С помощью, каких средств органы (субъекты) управления могут оказывать влияние на индивидуальное и коллективное восприятие риска людьми?