

УПРАВЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИМИ РИСКАМИ КАК ФАКТОР СТАБИЛЬНОГО РАЗВИТИЯ КАЗАХСТАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Аннотация

В данной статье рассматривается одна из актуальных проблем – оценка политических рисков при принятии государственных решений.

Ключевые слова: политические риски, принятие политических решений, факторы политического риска.

Аңдатпа

Бұл мақалада өзекті мәселелердің бірі – мемлекеттік шешімдер қабылдау кезінде саяси қатерлерді бағалау қарастырылады.

Тірек сөздер: саяси қатерлер, саяси шешім қабылдау, саяси қатер факторы.

Аннотация

In the given article considered current issue – evaluation of political risks under policy making.

Kew words: political risks, policy making, political risks factors.

В своем ежегодном Послании народу Казахстана от 2014 года Н. А. Назарбаев отметил, что одним из приоритетных направлений Концепции вхождения Казахстана в число 30 самых развитых стран мира является «совершенствование работы государственных институтов» [1].

Понятно, что условием повышения эффективности и результативности государственной политики является качество государственного управления, наличие у властей прогрессивных методов регулирования социальных процессов, способных предотвратить опасности и угрозы развития, минимизировать множественные риски.

Именно принятие государственных решений выступает основой целенаправленного развития государства, залогом успешности стратегической линии его развития. В то же время этот масштабный и комплексный процесс, трансформирующий политические институты и отношения и модифицирующий взаимодействие общества и государства, не только предотвращает те или иные угрозы, но и сам является генератором различного рода рисков. Ситуация выбора среди разнообразных альтернатив, дефицит временных и иных ресурсов, влияние сторонних, но заинтересованных контрагентов, необходимость учета средовых показателей, влияние неантропогенных факторов и многие другие факторы, концентрируясь в принятии государственных решений, создают весьма неравновесную и полную явных и латентных опасностей среду. И только преодолев многие из этих сложностей, можно рассчитывать на воплощение государством своих целей и ценностей.

Однако современность усугубляет неопределенность политической среды, усиливает вероятность ошибок и неверного выбора, провоцируя тем самым риски и опасности развития государства, как на национальном, так и на международном уровнях. Такая ситуация свидетельствует о необходимости выработки соответствующих времени технологий и средств управления рисками и снижения связанных с ними потерь и ущерба. А это зависит не только от искусства управляющих, но и наличия должной научной базы, позволявшей бы совершенствовать профессиональные навыки лиц, принимающих решения.

Проблема риска и его оценки в науке и практике поднималась в 20-х годах прошлого столетия, когда был принят ряд законодательных актов, учитывающих существование в СССР, в том числе и в Советском Казахстане, производственно-хозяйственного риска. Но по мере становления административно-командной системы в середине 30-х годов к категории «риск» был привешен ярлык – «буржуазная», «капиталистическая», что на долгие годы законсервировало эту тематику и не давало возможности использовать научные рекомендации в государственном управлении. Это привело к тому, что расчеты эффективности хозяйственной деятельности в условиях плановой экономики и соответственно все технико-экономические обоснования любых проектов, как правило, обходились без анализа рисков.

Длительное отсутствие теоретического и практического интереса к проблеме рисков нанесло очевидный ущерб практике государственного управления. В то же время проведение

экономических и политических реформ в Казахстане, процессы глобализации (и связанные с ними проблемы обеспечения безопасности страны, повышения инвестиционной привлекательности и т.п.) делают эту проблематику крайне актуальной и востребованной. Отсутствие должного внимания к вопросам политического риска снижает качество государственных решений, негативно сказывается на практике хозяйствования.

Условием совершенствования государственной политики является качество государственного управления, наличие у властей прогрессивных методов регулирования социальных процессов, способных предотвратить опасности и угрозы развития, минимизировать множественные риски.

Именно принятие государственных решений выступает основой целенаправленного развития государства, залогом успешности стратегической линии его развития. В то же время этот масштабный и комплексный процесс, трансформирующий политические институты и отношения и модифицирующий взаимодействие общества и государства, не только предотвращает те или иные угрозы, но и сам является генератором различного рода рисков. Ситуация выбора среди разнообразных альтернатив, дефицит временных и иных ресурсов, влияние сторонних, но заинтересованных контрагентов, необходимость учета средовых показателей, влияние неантропогенных факторов и многие другие факторы, концентрируясь в принятии государственных решений, создают весьма неравновесную и полную явных и латентных опасностей среду. Такая ситуация свидетельствует о необходимости выработки соответствующих времени технологий и средств управления рисками и снижения связанных с ними потерь и ущерба для государства. И только преодолев многие из этих сложностей, можно рассчитывать на воплощение государством своих целей и ценностей.

Таким образом, исследование проблемы политического риска в настоящее время необходимо для усовершенствования всего механизма государственной политики, более эффективного решения стоящих перед страной задач, ее полноценного взаимодействия с международным сообществом. Таким образом, риск понимается как одно из проявлений решения.

Необходимо отметить, что политический риск может быть связан с разворачиванием стихийных процессов в условиях неопределенности природно-антропогенной среды. Другими словами, нельзя игнорировать «своеобразный состав смеси природы и общества, благодаря которой опасность преодолевает вес, что оказывает ей сопротивление» [2]. Ситуация коллективного стресса в обществе или вероятность цунами в равной степени могут стать источниками политического риска, то есть потребовать активных превентивных или корректирующих действий со стороны органов государственной власти. Важна также и культурная, социальная, психологическая стороны этого явления, которые определяют особенности отношения человека или людей к риску, его дефиниции и смысловой интерпретации.

Первоначально политическими рисками считались риски для международного бизнеса и в первую очередь инвестиционной активности, возникающие в результате событий непреодолимой силы и имеющие политический характер, то есть исходящие от органов власти и управления либо от иных государственных образований или народных масс.

Понятие «управления риском» (risk management) во многом связано с пониманием самого риска и субъекта управления. С одной стороны, внешние риски требуют внимания коммерческих структур, заинтересованных в том, чтобы принять эффективное решение и защитить себя от возможных потерь. С другой стороны, само государство должно иметь представление о своих «слабых звеньях», отталкивающих инвесторов, и уметь выделять и просчитывать наиболее рискогенные решения. Контроль абсолютно всех источников риска невозможен даже для государства, да в принципе он и не нужен, так как позитивное развитие государства и общества может быть достигнуто в условиях недопущения глобальных просчетов, поэтому для государства достаточно отслеживать так называемые реперные, т.е. основные, системообразующие точки процесса государственного управления. Их учет позволит в целом стабилизировать ситуацию.

В общем виде политический риск представляет вероятность нежелательных последствий возможных политических и других решений, связанных с политическими событиями, возникающих под влиянием средовых факторов или процессов, происходящих внутри центра принятия решений.

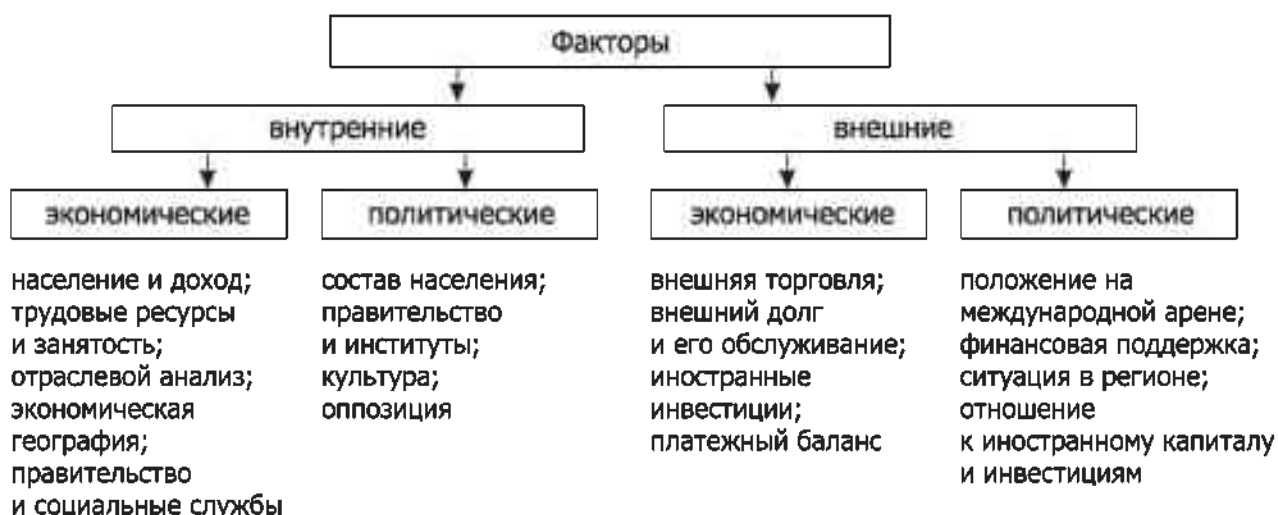
На сегодняшний день выделяются различные подходы к этапизации управления рисками. Некоторые авторы указывают на необходимость двух фаз: анализ риска и контроль над ним.

Другие считают, что должно присутствовать три этапа: идентификация риска, анализ риска и реагирование на риск. Третьи выделяют пять шагов, добавляя классификацию рисков и отношение к риску. Так, технология TRAM (Total Risk Assessment Methodology), предложенная Институтом Управления Риском (IRM), состоит из 7 шагов: постановка цели; установление масштабов риска; идентификация рисков; оценка влияния и вероятности; оценка ключевых рисков; контроль риска; управление риском и мониторинг. Тем не менее, наибольшее распространение получила трехфазная модель: идентификация, анализ, реагирование.

Первый этап предполагает комплексный анализ объекта и прежде всего определение иерархии факторов политического риска в зависимости от решаемых вопросов.

На втором этапе необходимо провести системную оценку факторов политического риска, в частности, определить степень значимости и корректность собранной информации. Как показывает опыт корпораций, сначала оценивается специфика конкретной ситуации и выделяется ряд наиболее значимых факторов возникновения риска, каждому из которых присваивается определенный вес. Отметим, что существует несколько подходов к факторному анализу политического риска, но для определения политического риска в процессе государственного управления наиболее логично использовать модель Ж. Де ла Торе и Д. Некара [3]. При этом, вся совокупность факторов разбивается на четыре группы: внутренние экономические, внутренние политические, внешние экономические и внешние политические (рисунок 1).

Рисунок 1 – Дерево факторов политического риска



Чаще всего оценкой политических рисков как отдельным видом деятельности занимаются специализированные агентства, корпорации и аналитические центры, которые оценивают политическую обстановку с помощью выявления факторов. Продукт таких компаний – периодически обновляемые индексы и рейтинги, формируемые на основе интегрированной оценки групп показателей.

Среди наиболее известных корпораций и аналитических центров, занимающихся оценкой политических рисков, можно назвать Political Risk Services, Bank of America, World Information Services (CRIS), Economist Intelligence Unit (EIU), Investment Risk Analysis, а также целый ряд исследовательских институтов.

Например, фирма International Report использует упрощенный подход, ранжируя все страны в соответствии с уровнем риска от очень высокого до очень низкого. С целью заблаговременного обнаружения благоприятных и неблагоприятных тенденций в стране также применяется метод агрегированных статистических данных, на основе которого была разработана модель Political System Stability Index (PSSI). Ее разработчиками являются признанные авторитеты среди исследователей политического риска – Д. Хэндель, Г. Вест, Р. Мидоу.

В частности, PSSI включает три группы индексов, определяемых несколькими переменными. Социальноэкономический индекс включает такие переменные, как этнолингвистическая

фрагментация, показатели ВВП на душу населения, потребление энергии на душу населения. Индекс социальной конфликтности состоит из трех подразделов: общественная нестабильность (мятежи, демонстрации, правительственные кризисы), внутренние угрозы (вооруженные нападения, политические убийства, государственные перевороты, вооруженная оппозиция), принудительный потенциал государства (численность спецслужб на 1000 граждан). Индекс политического процесса учитывает такие составляющие, как уровень политической конкуренции, эффективность законодательной системы, частота конституционных изменений в расчете на год, бессистемная смена высшего политического руководства.

Если обратиться к зарубежному опыту, то можно увидеть, что в США практика консультационных комитетов, дающих экспертные оценки по широкому кругу вопросов, объединена с техникой операционального исследования в метод организованного предоставления независимой консультации по политическим рискам. Большая часть работ по анализу политического риска производится на основе государственных контрактов, заключенных федеральным правительством с частными или университетскими центрами. На правительственном уровне в США система управления политическим риском обеспечивается силами внешнеполитического ведомства – как правило, Государственного департамента или Управлением разведки и исследований. Отдел внешних исследований создан специально для привлечения к исследованиям научных специалистов, работающих в университетских и других научно-исследовательских центрах США. К этой категории относятся и так называемые «фабрики мысли» – крупнейшие консультационные учреждения: «RAND corporation», «Research analysis corporation», Институт оборонного анализа и др. Располагая высококвалифицированным персоналом, подобные научные комплексы разработали новые методы анализа будущих политических альтернатив, рефлексивные механизмы административного управления и др.

В Великобритании оценки политического риска на правительственном уровне формируются в рамках механизма национальной научной политики. Здесь тон задают Консультативный совет при министре технологии и Комитет оборонных исследований при министре обороны, которые выполняют экспертизы для правительства по вопросам политики в области науки. Заказы правительства, как правило, выполняют исследовательские ассоциации и университетские исследовательские центры [4].

Таким образом, наличие в государственных органах команды управления риском является ключевой предпосылкой для создания грамотной системы управления рисками, поэтому важно, чтобы она состояла не только из политиков, принимающих решения, но и включала экспертов и профессиональных риск-менеджеров.

Вернемся теперь к третьему этапу анализа рисков в государственном управлении. Это этап планирования и имплементации, который начинается с уточнения проблемной ситуации с учетом полученных экспертных рекомендаций. После необходимых уточнений требуется выработать превентивные меры, снижающие влияние негативных тенденций, а равно усиливающие позитивные, что фактически означает усовершенствование качества принимаемых решений.

Перейдем, таким образом, к завершающей стадии риск-менеджмента – выбору стратегии реагирования на риск. Грамотно проведенная оценка и планирование риска хотя и не даст стопроцентной гарантии избавления от него, но, тем не менее, предоставляет лицу, принимающему решение, надежную аналитическую базу для управления им. Дело в том, что каким бы хорошим ни казался окончательный проект решения, он не приведет к результату, пока не пройдет испытания делом. Английский ученый К. Киллен советует не ограничиваться принятием одного решения и на случай непредвиденных обстоятельств составить несколько «запасных» вариантов [5]. Смысл в том, чтобы ввести в принятое решение фактор надежности.

На возникновение, специфику, характер и степень проявления политического риска в том или ином государстве влияет уровень стабильности. Чем выше уровень общественно-политической стабильности в стране, тем меньше возможностей возникновения политических рисков, и наоборот. Данное правило политического процесса, безусловно, применимо и к Республике Казахстан.

Буквально несколько лет назад общественно-политическая система казахстанского общества характеризовалась переходом от тоталитарной системы к демократической. При этом те или иные пережитки тоталитарного прошлого законсервировались в современном обществе, что стало серьезным препятствием для проведения дальнейшей демократизации. В

этих условиях вопрос обеспечения политической стабильности в Казахстане явился одним из актуальных. Во время становления независимости одним из явных политических рисков явился кризис между исполнительной и законодательной ветвями власти, когда две стороны не могли прийти к общему консенсусу и начать успешное управление страной во благо казахстанского общества. Здесь решающим фактором управления политическим риском стал самороспуск Верховного Совета двенадцатого созыва и в дальнейшем принятие новой Конституции, отвечающий реалиям становления рыночной экономики в стране. Также важным решением стало принятие Закона "О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий" от 10 декабря 1993 года, что позволило во время парламентского кризиса урегулировать многие спорные моменты. Таким образом, как отмечает Бурханов К., депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан, «переход к президентской форме правления явился исторически и политически закономерным этапом модернизации. Именно президентская система правления демонстрирует наибольшую эффективность в условиях, когда первоочередной задачей становится создание правовой базы рыночной экономики и демократии» [6].

Следующим не менее важным и по сей день политическим риском является полиэтничность казахстанского общества, поэтому консолидация общества признана одним из главных приоритетов развития Казахстана, отмеченных президентом РК Нурсултаном Назарбаевым в «Мәңгілік Ел» [1].

Если в начале становления государственности Казахстану нужна была сильная единая власть в лице одного человека, способного дать четкий вектор развития страны по демократическому пути, то сегодня же фактором нестабильности может служить отсутствие реального политического плюрализма, поскольку политическая стабильность во многом зависит от того, как будут структурироваться интересы различных общественных групп, так как казахстанское демократическое общество созрело для того что бы влиять на политические решения. Таким образом, отсутствие реальной многопартийности может привести к крайним формам выражения общественных интересов – забастовкам, массовым беспорядкам, вооруженным выступлениям. Сейчас в Казахстане идет переход от монистических структур к плюралистическим. И одним из подтверждений этому являются Внеочередные выборы депутатов мажилиса парламента Республики Казахстан, состоявшие 15 января (по партийным спискам) и 16 января (выборы депутатов от Ассамблеи народа Казахстана) 2012 года. По результатам этих выборов набрали больше 7 % голосов избирателей и прошли в мажилис (нижнюю палату): Народно-демократическая партия «Нур Отан» (80,99 %), Демократическая партия Казахстана «Ақ жол» (7,47 %), Коммунистическая народная партия Казахстана (7,19 %) [7], что положило начало созданию многопартийного парламента.

Важными считаются политические риски Казахстана, влияющие на инвестиционную привлекательность страны. Ведь благосостояние населения страны зависит от экономического процветания, которое на сегодняшний день зависит от иностранных инвестиционных вливаний. Здесь Казахстаном принят ряд мер по улучшению инвестиционного климата страны. А именно, в Казахстане создана вся необходимая правовая база для осуществления инвестиционной деятельности. Так в 2003 году был принят Закон «Об инвестициях», который в полной мере регламентирует правовые и экономические основы стимулирования инвестиций. Особое значение приобретает взаимодействие с иностранными партнерами на институциональной основе, что свидетельствует о пристальном внимании к иностранным инвесторам. Подтверждением тому является действующий с 1998 года Совет иностранных инвесторов, заседания которого проводятся 2 раза в год под личным председательством Президента Республики Казахстан Нурсултана Назарбаева. В настоящее время в состав СИИ входит 21 руководитель крупных иностранных компаний, работающих в Казахстане. Также в Казахстане ежегодно проходит Астанинский экономический форум. На форуме текущего года были обсуждены вопросы противодействия региональным рецессиям, а также выработки новых механизмов финансово-экономической стабильности. Таким образом, можно отметить, что Казахстан уделяет внимание политическим рискам в инвестиционной сфере.

Следующим не менее важным фактором риска является терроризм и религиозный экстремизм. В Казахстане в отличие от соседних с ним России и стран Центральной Азии нет заметных проявлений экстремизма. Однако это не означает, что угрозы развития этого явления отсутствуют совсем. Ситуация усложняется тем, что нет точных данных о количестве людей, которые являются членами, сторонниками или сочувствующими тех или

иных экстремистских или террористических организаций. Учитывая данную рискогенную обстановку в Казахстане каждый раз совершенствуется законодотворчество в этой сфере. Последним принятым законом стал закон «О ратификации Соглашения о Евразийской группе по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма» от 18 января 2012 года. Соглашение направлено на обеспечение эффективного взаимодействия и сотрудничества на региональном уровне и интеграции государств – членов Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма в международную систему противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма.

Важнейшим условием совершенствования системы управления риском на государственном уровне должно стать адаптация и применение аналитических схем и моделей, разработанных в успешна развивающихся корпорациях. Такой обмен опытом позволяет соединить субъективное восприятие риска с количественным анализом эмпирических объективных данных. Среди наиболее известных корпораций и аналитических центров, занимающихся оценкой политических рисков и предлагающих наиболее перспективные модели, следует выделить Political Risk Services, Bank of America, World Information Services, Business Environment Risk Information (BERI), Control Risks Information Services (CRIS), Economist Intelligence Unit (EIU), Investment Risk Analysis, а также целый ряд исследовательских институтов.

Этими структурами были разработаны аналитические технологии, которые вполне могут быть использованы и в государственном секторе. Назовем некоторые из них: Political System Stability Index (используется с целью заблаговременного обнаружения благоприятных и неблагоприятных тенденций в стране на основе агрегированных статистических данных), модель Д. Хиббса (основана на методах факторного и перрессивного анализа), Business Risk Service (представляет собой классическую модель оценки политических рисков, в основе которой лежит использование экспертных оценок), World Political Risk Forecast (здесь наряду с экспертными оценками для исследования внутривнутриполитической нестабильности как ключевого фактора политического риска применяется эконометрическое моделирование, «модель принца» (используется для оценки личностного фактора при анализе политического риска) и др.

Внедрение корпоративных методик в систему государственного управления требует не только времени и материальной поддержки, но и наличия необходимого уровня компетентности лиц, принимающих решение. Лица, ответственные за принятие политических решений, должны осознавать важность недопущения ущерба не только для себя и для влиятельных контрагентов, но и интересов широких масс, которые могут быть опосредованно связаны с принимаемым решением, но в то же время испытать на себе их негативные последствия. Только в том случае, если властные структуры в полной мере осознают основные цели государственной политики и значимость общественного благополучия как основного смысла существования института государственной власти, то можно будет говорить о начале формирования более эффективного государственного управления.

Аналитические процедуры, решая задачу минимизации риска и негативных последствий, в государственном управлении должны обязательно сочетаться с правильным типом реагирования управляющими структурами на имеющиеся угрозы, системой информирования стейкхолдеров и контрагентов о возможных негативных последствиях решений и другими важными мероприятиями.

Несмотря на очевидную значимость для политического процесса, проблема политических рисков, по-прежнему, остается не только слабо исследованной, но и недостаточно осознанной в практической сфере принятия политических решений. Корпоративный сектор в гораздо большей степени озабочен проблемой рисков, генерируемых политической средой, практически все методики управления рисками были разработаны и апробированы банками, крупными корпорациями, страховыми организациями. Государственные органы предпочитают ориентироваться на существующие оценки, нежели самостоятельно заниматься исследованием риска, так как ресурсные, бюрократические, административные, профессиональные барьеры оказываются сложно преодолимыми, отдаляя осознанную необходимость от реальной практики.

Резюмируя выше изложенное, можно считать необходимым учет всех возможных политических рисков при принятии решения для эффективного государственного управления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Послание Президента Республики Казахстан Н.Назарбаева народу Казахстана. Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее [Электронный ресурс] // <http://www.akorda.kz> (дата обращения: 23.01.2014).
- 2 Бек У. Общество риска: на пути к другому модерну. – М., 2000. – С.7
- 3 De la Torre J., Neckar D. Forecasting political risks for international operations// *International Journal of Forecasting*, 1988. – P. 234.
- 4 Thompson M., Reyner S., Ney S. Risk and governance// *Government and opposition*. – London, 1998. – Vol.33, №3. – P. 344.
- 5 Василенко И. Принятие решений в административно-государственном управлении// *Власть*. – М., 1994, №10. – С. 80.
- 6 Бурханов К. Укрепляя государственность: на рубеже эпох [Электронный ресурс]. – 2010. – Режим доступа: <http://www.kazpravda.kz/c/1278971294>.
- 7 Данные ЦИК РК [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://election.kz/portal/page?_pageid=73,1697563&_dad=portal&_schema=PORTAL.

Дата поступления статьи в редакцию 5.02.2014