

НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ТАКТИЧЕСКОЕ И СТРАТЕГИЧЕСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РФ

NATIONAL SYSTEM OF CRISIS MANAGEMENT AS A TACTICAL AND STRATEGIC DIRECTION OF THE RUSSIAN ECONOMY

И. В. Гладков,
кандидат экономических наук

В зависимости от происхождения, характера и размера кризиса, меры и направленность государственного вмешательства должны быть разными. В этой связи, представляется целесообразным говорить о необходимости формирования национальной системы антикризисного управления.

Depending on the origin, nature and extent of the crisis, measures of state intervention and direction must be different. In this regard, it seems appropriate to talk about the need to form a national crisis management system.

Ключевые слова: национальная система антикризисного управления; риски; трансграничные кризисы; государство.

Key words: national system of crisis management; risks; cross-border crises; state.

В условиях современной экономики, необходимость создания системы антикризисного управления, обусловлена рядом причин. Во-первых, для преодоления цикличности кризиса на субнациональном, межстрановом и межсекторальном уровнях [1, 2]. Во-вторых, для адаптации антикризисных инструментов, встроенных в задачи государственной политики. В-третьих, для взаимной корректировки национальных программ развития с процессами их реализации.

Нельзя не согласиться с позицией ряда зарубежных специалистов в области кризис менеджмента [3], утверждающих, что кризис менеджеры национального масштаба должны адаптировать свои подходы к решению различных государственных проблем с учетом интересов, приоритета, логики и ценностей. Однако такая адаптация требует прозрачности деятельности и самих государственных органов, мониторинг деятельности которых регулярно проводится со стороны средств массовой информации, социальных медиа и прочих информационных источников. Зарубежные специалисты подчеркивают, что в период начала любого кризиса, любые внешние и внутренние факторы, затрагивающие его, могут усилить свой эффект в несколько раз, что объясняется его «эмоциональным» характером. И в этой связи наличие системных мер поможет не только снизить напряженность в экономике, что, безусловно, влияет и на размер ее капитализации на внешнем и внутреннем рынке, но позволит значительно сократить действие кризиса во времени.

С нашей точки зрения, национальная система антикризисного управления (НСАУ) должна включать

в себя основные три этапа: готовность до кризиса, готовность в момент наступления кризиса и обеспечение обратной связи после кризиса с учетом возможности ограничения ущерба (рис. 1).



Рис. 1. Основные этапы функционирования национальной системы антикризисного управления [авторская разработка]

Рассмотрим более подробно каждый из обозначенных нами этапов. До момента возникновения кризиса, обеспечение готовности заключается в расширении знаний и возможностей для того, чтобы эффективно предвидеть, реагировать и восстановиться от кризиса, для этих целей необходима:

- Оценка готовности к кризису для выявления и анализа основных угроз, опасностей и уязвимостей.
- Система раннего предупреждения на основе обнаружения этих угроз для активации возможных сил при чрезвычайной ситуации или непредвиденных обстоятельствах.
- Механизм накопления запасов, поддержания оборудования и материалов, подготовка и осуществление реагирования на чрезвычайные

ситуации сил и связанных с ними механизмов координации через регулярные учения, все это способствует к готовности.

- Соответствующие институциональные структуры при наличии полномочий и ресурсов из бюджета для осуществления подготовки к кризису.

Следующим этапом, как мы уже указали ранее, является этап так называемой, материализации кризиса, который предполагает следующий набор действий в рамках государственного масштаба в части:

- Обнаружения кризиса через различные источники информации, перечень которых должен быть заблаговременно формализован (например, мониторинг сети и систем раннего предупреждения, органов государственной власти, граждан, средств массовой информации, частный сектор и т.д.).
- Мониторинга развития кризиса для того, чтобы разобраться в его характеристиках и выяснить, оперативную картину, требуемую для ликвидации его последствий.
- Выбора соответствующих планов чрезвычайных действий и активации соответствующих сетей в чрезвычайной ситуации.
- Системы координации, контроля и адаптации экономики и отдельных ее отраслей посредством тактических и стратегических решений на соответствующих уровнях власти.
- Стандартных операционных процедур (СОП), регулирующих и координирующих каналы информации и связи для расширения масштабов мобилизации дополнительных средств реагирования на чрезвычайные ситуации.

В дополнение к мероприятиям, связанным с обеспечением сотрудничества и оказания содействия по принятию решений, считаем, что ключевой менеджмент играет основную роль в кризисной коммуникации. Особенная заметной становится эта роль на последнем заключительном этапе после кризиса.

Важно отметить, что после кризиса, механизмы обратной связи должны быть детально проанализированы с учетом общих мер по ограничению ущерба от кризисной ситуации. Безусловно, имея опыт по ликвидации последствий кризисов можно более оперативно выстроить систему готовности и реагирования на изменяющиеся процессы в экономике государства.

Процесс подготовки к кризису в рамках национальной системы антикризисного управления предполагает планирование различных сценариев от наиболее благоприятного до самого негативного, что в свою очередь, требует грамотной оценки рисков.

Например, представители зарубежной научной мысли [4], в последние годы, склоняются к выводу о необходимости принятия такой шкалы оценки рисков на уровне отдельного государства, несмотря на наличие общепризнанных мировых рейтинговых агентств, среди наиболее известных, можно выделить такие компании, как: Moodys Investors Service, Standard&Poors или Fitch Ratings. Среди основных причин специалисты называют необходимость взвешенной и независимой оценки экономики на случай возникновения внешних и внутренних дисбалансов. В тоже время, полагаем, что альтернативой для такой шкалы, могут являться национальные рейтинговые агентства, агрегированная оценка которых формализуется в итоговый результат.

В процессе функционирования национальной системы антикризисного управления необходимо создание механизма для анализа и визуализации различных сценариев риска по отдельным секторам. Подобный механизм был создан в 2010 году в Мексике [5], интегрирующий карты рисков в географической привязке информации об уязвимости отдельных секторов экономики в государстве. В этой связи считаем, что значение вертикальной и горизонтальной шкалы карты рисков должны быть экономически сопоставимы с усилиями менеджмента по координации ликвидации последствий кризиса.

Вместе с тем, особенность построения карты рисков национального масштаба учитывая трансграничность кризиса, требует помимо построения системы ординат, решения следующих основных задач в части:

- Разработки и широкой классификации рисков на национальном уровне с учетом временного горизонта для их масштабирования.
- Структурирование рисков по типам пользователей или иных сторон, которые могут быть вовлечены в действие национальной системы антикризисного управления.

Решение указанных задач требуют значительного сотрудничества между различными направлениями и секторами экономики и заинтересованными сторонами. Полагаем, что для их реализации также потребуются объединение усилий научной и интеллектуальной мысли, специалистов в области информационных технологий и риск-менеджмента, а также аналитиков и независимых экспертов в области антикризисного управления. В сущности это предполагает создание интерактивного партнерства между заинтересованными сторонами и государством.

Разработка и классификация рисков национального масштаба поможет сформировать матрицу рисков, поддерживающей информацию об основных угрозах для экономики для цели оперативной мобилизации ресурсов при возникновении кризиса.

В качестве небольшого отступления лишь отметим, что Великобритания является «пионером» в области создания национального реестра рисков, перечень которых находится в свободном формате с 2008 года [2]. Позднее, подобные реестры были сформированы в Норвегии, Швейцарии, Канаде, США и Нидерландах. Достаточно значительной можно назвать работу в этом направлении, проводимой такими странами, как Франция, Германия и Швейцария.

С 2007 года в Нидерландах [6] действует стандарт национальной оценки рисков, который определяет пять жизненно важных областей для страны, подверженных внешним и внутренним угрозам, в рамках которых определены приоритетные риски, нуждающиеся в своевременном планировании. Стандарт состоит из двух базовых частей: оценка и планирование рисков событий, в результате его применения можно сформировать различные сценарии кризиса и спрогнозировать возможность его возникновения при определенных материальных затратах. В рамках сформированных сценариев присваиваются баллы за вероятность их возникновения и воздействия в соответствии с 10 критериями, относящимися к безопасности государства. Рейтингово-балльная система позволяет определить в национальном масштабе, какие возможности и ресурсы необходимы для каждого типа риска, что также способствует своевременной модернизации производственного и промышленного комплексов страны. Любой сценарий разрабатывается с горизонтом в пять лет, что соответствует лучшей зарубежной практике. Отчет о рисках на ежегодной основе направляется в парламент, а также публикуется на официальных сайтах и рассылается заинтересованным лицам.

Наряду с уже рассмотренным инструментарием для цели интерактивного сотрудничества во время кризиса, следует выделить и такие инструменты, как обмен методологией для оценки рисков, который позволяет выработать единую позицию относительно трансграничных рисков, что в конечном счете, будет способствовать формированию единых инструментов на международном уровне с целью снижения затрат от антикризисных процедур на национальном уровне.

Антикризисное планирование в чрезвычайных ситуациях также является частью национальной системы антикризисного управления, поскольку оно напрямую связано с процессом оценки и идентификации рисков. Как только риски определены, необходимые ресурсы могут быть заложены в бюджет для реализации мероприятий по реагированию на чрезвычайные ситуации при определенных сценариях развития кризиса.

Целью чрезвычайного планирования является обеспечение готовности экономики на всей терри-

тории страны на реагирования на чрезвычайные ситуации, выявленные в процессе оценки риска. Таким образом, создание национальной шкалы рисков облегчает распределение ресурсов со стороны национальных правительств для того, чтобы подготовиться к наиболее приоритетным задачам, определенным в рамках сценариев развития кризиса в стране.

В последние годы в таких странах, как Германия [7] и Швейцария [8] реализуются мероприятия по всестороннему стратегическому управлению кризисом на основе упражнений, тестов координации, устойчивости, реагирования и оперативного управления на государственном уровне. Указанные мероприятия призваны обеспечить координацию всех участников на основе межведомственного и междисциплинарного подходов. Состав участников на таких мероприятиях носит достаточно разнообразный характер и объединяет в себя представителей различных секторов экономики, подверженных наиболее существенным рискам.

Отчеты о проведенных мероприятиях на основе экспертной оценки, а также оценки самих участников позволяют определить возможности отдельных секторов, которые необходимо укреплять, что будет способствовать их дальнейшему развитию, а также расширению возможностей противостояния кризису.

Таким образом, с учетом вышеизложенного, мы подошли к очень важному этапу функционирования национальной системы антикризисного управления – этапу начала реального кризиса с учетом действий, которые необходимо выполнять оперативно в первые дни его возникновения.

Важно сформировать оперативную картину кризиса для принятия эффективных решений на оперативном и стратегическом уровнях. Указанные решения должны в полной мере определять следующий круг вопросов: сценарии дальнейшего развития кризиса; оперативные средства для ликвидации кризиса; построения системы кризис-мониторинга, агрегирующей в себе информацию и дальнейший ее обмен на сетевом уровне.

Подобная практика уже давно используется в США. Начиная с 1970 года, для того, чтобы управлять и организовывать реагирования на чрезвычайные ситуации, в США разработали командно-административную систему по ликвидации инцидентов, которая впоследствии в 2005 году была реорганизована в систему национального управления инцидентами [9].

Когда кризис возникает неожиданно, зачастую требуется дополнительная научная или техническая экспертиза по его ликвидации. В связи с чем, полагает, что на государственном уровне должны

быть заблаговременно сформированы списки возможных экспертов из различных секторов экономики, которые смогут, мобилизовано и эффективно выполнять антикризисные мероприятия.

Во многих странах кризис-мониторинг при чрезвычайных ситуациях основан на принципе субсидиарности: на первом уровне сосредоточены усилия местных властей, которые впоследствии могут обратиться за поддержкой к более высокому уровню (федеральный или региональный уровень) в случае, когда их потенциал преодоления превышен в связи с масштабом кризиса.

Когда кризис находится в стадии завершения, задачи национальной системы антикризисного управления должны быть сведены к обеспечению постепенного перехода к стандартному режиму жизнедеятельности. Для этих целей важно активизировать все информационные каналы, поскольку масштабный кризис с тяжелыми последствиями может нанести решающее воздействие на доверие людей к правительству.

Необходимо также активизировать процесс обратной связи на уровне каждого учреждения, а также на межведомственном и стратегическом уровне. В табл. 1 мы привели основные различия между традиционными подходами к антикризисному управлению и новыми подходами в рамках национального масштаба.

С нашей точки зрения, государство должно адаптировать свои возможности антикризисного управления к новым кризисам с учетом разработки новых доктрин и инструментов, в тоже время на вооружении должны оставаться и старые инструменты уже адаптированные к прошлым кризисам для цели надежного выполнения своих обязательств.

Каждое правительство, в зависимости от его организационной структуры, история, и воздействия кризиса и угроз может разрабатывать индивидуальные институциональные и управленческие механизмы для поддержки государства в чрезвычайных ситуациях. Однако сложность и непредсказуемость любого кризиса во всем мире требуют от государства адаптации собственных функций и возможностей, для того чтобы минимизировать его последствия для страны.

Поэтому должна быть создана национальная система антикризисного управления в рамках определенной структуры для обеспечения институциональной целостности государства в случае возникновения кризиса. Образованная в ней структура должна обеспечить соблюдение компромиссного подхода к подготовке к кризису по классическому сценарию через стандартные операционные процедуры, планы, процедуры, обеспечивающие более гибкие возможности для

преодоления кризиса. Для этих целей должны быть реализованы следующие мероприятия:

- Сформирована многопрофильная экспертная группа для эффективных решений до и во время кризиса. Многопрофильная экспертная группа должны быть мобилизована для подготовки и реагирования на кризис. Для долгосрочной оценки риска и горизонтального сканирования текущей ситуации во времени с учетом развития и функционирования систем мониторинга и раннего предупреждения, необходимо привлечение специалистов различных дисциплинарных направлений.
- Обеспечено лидерство во время кризиса, которое имеет основополагающее значение для восстановления общественного доверия и требует повышенного профессионализма через специализированные тренинги. Формирование сети реагирования на кризис требует межведомственного взаимодействия, качественно иного инструментария для кризис-менеджеров, отвечающего лучшим зарубежным практикам.
- Создано интерактивное партнерство на основе единой сети для цели управления большим количеством участников и заинтересованных сторон. Формирование партнерства подразумевает организацию регулярного тренинга кризис-менеджеров для цели передачи опыта, повышения коммуникативных навыков, позволяющих функционировать сети во время кризиса.
- Сформирована группа по международному сотрудничеству с целью поддержания партнерских отношений во время кризиса. Дополнительным элементом международного сотрудничества может стать определение общих стандартов антикризисного управления, соблюдение которых обеспечит синхронизацию ответных действий на кризис в различных странах. Области стандартизации могут включать в себя: глобальные системы мониторинга, общие параметры и признаки рисков или систем раннего предупреждения, взаимосвязь стратегических структур управления кризисом, согласованных процессов коммуникации в условиях кризиса.
- Создана национальная шкала оценки риска с определением набора инструментов по его оценке и идентификации. Данная шкала может быть впоследствии использована для различных целей, включая анализ различных секторов экономики, отдельных предприятий или отраслей. Эффективность рейтинговой шкалы необходимо оценивать на регулярной основе, сопоставляя с результатами внешних рейтингов и рейтингов национальных агентств.
- Сформирована система мониторинга, прогнозирования и раннего предупреждения, основной задачей, которой является возможность систематизации кризисных явлений, выявление

Таблица 1

Основные различия между традиционными подходами к антикризисному управлению и новыми подходами с учетом применения НСАУ [авторская разработка]

Традиционные подходы к антикризисному управлению	Работа с новыми подходами с учетом НСАУ
Подготовительный этап	
<ul style="list-style-type: none"> - Оценка риска на основе исторических событий - Сценарный подход на основе чрезвычайного планирования - Обучение для проверки планов и процедур - Системы раннего предупреждения на основе мониторинга, прогнозирования, связи и реагирования на чрезвычайные ситуации 	<ul style="list-style-type: none"> - Оценка риска включает в себя анализ текущей ситуации и в перспективе, анализ чувствительности к риску и перспективный анализ для выявления возникающих угроз - Частые обновления информации и различные временные рамки, анализ международного обмена, использование междисциплинарных подходов - являются ключевыми атрибутами антикризисного управления в национальном масштабе - Новые подходы на основе планирования и строительства сети - Стратегическая подготовка управленческих кадров для лучшего анализа кризиса; увеличения возможностей к созданию сетей и партнерств - Стратегическое взаимодействие с центром правительства
Рабочий и заключительный этап	
<ul style="list-style-type: none"> - Стандартные операционные процедуры - Строгая иерархия по распределению обязанностей - Отраслевые подходы - Принцип субсидиарности - Обратная связь для улучшения взаимодействия 	<ul style="list-style-type: none"> - Идентификации кризиса / кризис-мониторинг: роль внешней экспертизы - Гибкий и многоцелевой подход к управлению командой - Повышение адаптационных возможностей - Сбор и обобщение инструментов, которые могут быть использованы для других кризисов - Международное сотрудничество - Управление крупными сетями для информационного обмена - Окончание кризиса и восстановления доверия - Обратная связь

наиболее рискованных типологий операций и сделок и междунационального обмена данными.

Таким образом, углубленный анализ возможностей национальной системы антикризисного управления дает нам целостное представление о новом антикризисном инструментарии, его возможностях в сфере международного сотрудничества для предотвращения внутренних и трансграничных кризисов.

Библиографический список

1. Boin A. Thinking the Unthinkable: The Limits of Traditional Crisis Management and the Necessity for New Approaches. Presentation, First OECD/Swiss Federal Chancellery Workshop on Strategic Crisis Management, Geneva, June 28, 2012
2. Boin A. Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System // Journal of Contingencies and Crisis Management. – Vol. 18, №. 4. – Blackwell Publishing. 2010.
3. Kang S.J. Integrated Situation Management in Korea. Presentation, First OECD/Swiss Federal Chancellery Workshop on Strategic Crisis Management, Geneva, June 28, 2012.
4. Leonard D. Rethinking the management of large-scale national risks. Presentation, First OECD/Swiss Federal Chancellery Workshop on Strategic Crisis Management, Geneva, June 28, 2012.
5. Orantes Zenteno J.C. Mexico’s National Experience. Presentation, First OECD/Swiss Federal Chancellery Workshop on Strategic Crisis Management, Geneva, June 28, 2012
6. Duiven R. Inter-Agency Crisis Management in the Netherlands. Presentation, First OECD/Swiss Federal Chancellery Workshop on Strategic Crisis Management, Geneva, June 28, 2012.
7. German Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance, Guideline for Strategic Crisis Management Exercises. – 2011.
8. Swiss Federal Chancellery, Exercice de conduite strategique – ECS. – 2009.
9. National Incident Management System, Department of Homeland Security. – 2008.

Гладков И. В. – кандидат экономических наук, Российская академия предпринимательства

Gladkov I. V. – Candidate of Economic Sciences, Russian Academy of Entrepreneurship

e-mail: msagja@gmail.com