Л.12. **Принятие государственных решений**

**в условиях неопределённости и риска**

**1. Риски как фактор принятия**

**государственных решений**

Как и любой социальный процесс, принятие государственных **решений** изначально содержит возможность **возникновения непредвиденных обстоятельств,** чреватых понесением потерь, а **нередко отрицательными последствиями** намеченных действий.

**Поскольку** риски присутствуют на всех этапах принятия государ**ственных решений** — от диагностики проблемы до подведения итогов **реализации целей,** для государства играет принципиальную роль понимание природы риска**.**

**В**ыделим три наиболее авторитетных подхода к определению риска: 1) классический; 2) неклассический; 3) модернистский.

Так, **классический подход** (Дж. Милль) определяет риск как вероятность понесения субъектом потерь в зависимости от выбранной им стратегии действий и влияния внешних и внутренних факторов.

Как можно заметить, в таком подходе наряду с негативным восприятием риска присутствует и положительный.

**Неклассический подход** (А. Маршалл, А. Пичу) рассматривает риск как показатель отклонения субъекта от поставленных им целей.

Риск выступает маркером несовпадения количественных и качественных параметров планируемой и реально осуществленной деятельности.

М**одернистский подход** (У. Бек, Э. Гидденс), трактует риск как следствие воспроизводства современных связей и отношений, подверженных неким характерным для сегодняшнего времени трансформациям.

В современных **условиях риск превратился в составную часть повседневной деятельности человека.**

**К постоянно присутствующим в процессе принятия государственных решений причинам возникновения риска можно отнести:**

— **неопределенность (многовариативность развития будущего) социальных и природно-антропогенных процессов как имманентное свойство биогеосоциальной среды, объектов государственного управления;**

— **динамику социальных и природно-социальных процессов, развертывание которых содержит множество поворотных точек и точек ветвления, скрывающих разнообразные альтернативы развития;**

— **сочетание социальных и технологических видов движения, стихийных факторов и сознательных методов воздействия на ситуацию, усложняющее оценку объектов управления;**

— **возможность неадекватного выбора управляющими стратегии и плана действий, преувеличение или преуменьшение фактора угроз;**

**— недостаточную профессиональную компетентность управляющих, экспертов, реализующих тот или иной план действий, произвол ЛПР, человеческие ошибки, недобросовестную кон**куренцию, преувеличенное восприятие угроз, блокирование нужных для разрешения ситуации решений;

— наличие у управляющих различного рода не размываемых временем стандартов и антропологических качеств ЛПР (психологическая неустойчивость управленческих кадров к кризисным ситуациям), стереотипов и иных малорационализированных механизмов отображения и форматирования проблемной ситуации;

— дефицит ресурсов для полномасштабного выполнения задуманных действий;

— неопределенность измерения причин, процесса и результатов реализации решений (отражающуюся в дефиците информации о параметрах ситуации, критериях оценки итогов своей работы, сведений о партнерах в системе управления, а порой даже о собственных функциях при решении той или иной задачи).

Иные причины складываются при возникновении особой формы риска, которую можно обозначить как **кризис.** Кризис характеризует высшую область неопределенности знаний об управленческой ситуации в сочетании с резким дефицитом времени, отведенного на принятие решений для выхода из этой ситуации.

В своей совокупности все вышеуказанные причины могут предопределять самые различные формы существования рисков, ущерб от которых может быть связан как с частичной дестабилизацией общественных порядков, так и с нарастанием конфликтности, вплоть до возникновения экстремистских форм активности и катастроф.

**Учитывая системный характер рисков для принятия государственных решений, управленческие структуры действовуют в определенном диапазоне: с одной стороны, государство должно проявлять внимание даже к слабым сигналам о возможных неблагоприятных последствиях его деятельности, а с другой - понимать неприемлемость включения в разработку целей малосущественных гипотетических угроз.**

**В то же время важно видеть, что риск в государстве не только неизбежен, но и правомерен. Ведь без риска государство может лишиться не только возможности реализации крупных проектов, но и самой способности конструирования новых взаимоотношений,**

**институтов и структур, а значит, и реализации перспективных интересов широких социальных аудиторий.**

Государственные институты в большей степени ориентированы на предупреждение и управление **определенными** состояниями и типами рисков. К внутренней градации рисков относятся:

— **вероятностные потери,** отражающие теоретически возможные, но не всегда ощущаемые угрозы государству;

— **угрозы** как потенциальное, но высоковероятное состояние потерь от известных и неразрывно связанных с данной сферой деятельности факторов (отражает предметный характер риска);

— опасность как проявленная угроза, создающая практические негативные эффекты в сфере государственного управления. Это состояние риска проявляется и тогда, когда решение только вырабатывается, и тогда, когда принятые цели начинают реализовываться;

**— ущерб** как показатель конкретных последствий незапланированного ущерба (количественная и качественная оценка этих последствий является основой для корректировки (отмены ранее принятых) решений, а также компенсации потерь).

Данные формы рисковых явлений, детализируются и специфицируются в рамках различных типов рисков, которые встречаются в деятельности государственных органов. К наиболее заметным, влияющим на принятие государственных решений рискам стоит отнести следующие:

**Процессуальные риски,** которые в основном возникают в процессе диагностики проблем, реализации целей, при наборе людских ресурсов, определении методов работы с информацией и при других управленческих действиях. В свою очередь они могут быть подразделены на риски оценки, сбора материалов о проблеме, имплементации целей и др. К ним также можно отнести риски, возникающие при взаимодействии госорганов с партнерами, контрагентами, посредниками и др.

**Мягкие риски,** характеризующие собой либо вялотекущие конфликты, не создающие существенных и острых угроз, либо продуцирующие угрозы и опасности низкой интенсивности. Например, к ним можно отнести нерегулируемую миграцию, которая может длиться годами, не приводя к негативным результатам для государства, но создавая для этого предпосылки, которые могут стать критическими в дальнейшем.

**Жесткие риски,** возникающие в базовых для государства сферах (например, информационной или военной безопасности, экономике) и чреватые самыми серьезными негативными и даже системными последствиями. К ним можно отнести угрозу дефолта, приближение войск противника к границам государства и др.

**С технократической точки зрения** в процессе принятия государственных решений выделяют другие типы рисков:

**чистые** (возникающие в условиях форс-мажорных обстоятельств);

**деловые** (являющиеся результатом непросчитываемости действий);

**средние** (наносящие государству ущерб в допустимых пределах);

**критические** (потери от которых являются для властей чрезмерными, недопустимыми);

**непреодолимые,** не зависящие от воли акторов (войны, стихийные бедствия и др.);

**мегариски** (являющиеся высшей формой критических рисков, тяжесть потерь от которых обладает глобальными международными последствиями).

С точки зрения отражения **характера управленческой деятельности государства** принято выделять риски:

**передовые,** связанные с преобразованиями в ведущем секторе (метасекторе) развития государства;

**стандартные** (по уровню прибыльности);

**архаические,** связанные с выживанием системы управления;

**социально ориентированные;**

**нестандартных действий;**

**профессиональные;**

**неэффективные,** являющиеся показателем неэффективных действий управляющих;

**стратегические;**

**тактические.**

Очень часто риски классифицируют по **сферам и направлениям действий,** в частности, различая **политические, экономические, экологические, финансовые, военные, внешне- и внутриполитические** и ряд других, а также риски, типологизируемые с точки зрения **ведущих акторов, — индивидуальные, коллективные, общегосударственные.**

Возможно выделение и более сложных, в частности, **отраженных** рисков. К примеру, свидетельствующих о проблемах какой-нибудь крупной ТНК, которые могут сказаться на развитии соответствующей отрасли или отношениях ее профильных предприятий с государством.

**В процессе разработки и продвижения государственных решений наряду с «деревом целей», складывается и «дерево рисков», характер которого свидетельствует о последовательном усложнении всего процесса целеполагания. Р**иски для государства могут быть выражены в виде кризисных условий деятельности органов власти, деформации системы управления (включая кадровые структуры), невыполнении плановых задач (влекущем рост ответственности, неполучение дохода, различные негативные побочные последствия), увеличении частоты негативных последствий и т.д.

**В соответствии с представлениями о конкретных типах и состояниях рисков различные государственные институты вырабатывают свои (ведомственные, отраслевые, региональные) модели расчета угроз и опасностей, предопределяющие соответствующие коррективы в своей практической деятельности. В основании таких прикладных моделей, как правило, лежат принципы либо технократического (основанного на оценках частоты возникновения чрезвычайных ситуаций), либо экономического (базирующегося на методологии расчета решений по методу «затраты — прибыли»), либо психологического (кладущего в основу оценки ситуации эмоционально-чувственные групповые и персональные реакции и предпочтения ЛПР), либо социокультурного (ориентирующегося на приоритетное значение ценностей, норм и традиций участников целеполагания) подходов, которые задают основные расчеты параметров рисков и тактику структур управления.**

**Государство и его отдельные институты, борясь с рисками, обязаны соответствующим образом перестраивать структуры принятия решений, определять зоны вероятных катастроф и кризисов, отслеживать стратегические и тактические угрозы, обладать методикой анализа рисков и компенсации понесенного ущерба. При этом их главной задачей является не игнорирование угроз, а осознание меры опасности, которую несут определенные решения, а также установление границ своей активности.**

**В целом можно констатировать, что у государства существуют следующие возможности снижения уровня управленческих рисков и связанного с ними ущерба:**

 **подготовка кадров, способных использовать управленческие технологии, минимизирующие риски;**

 **страхование рисков;**

 **предварительное увеличение достоверной информации о возможных рисках и гипотетическое предвосхищение их возможных последствий;**

 **уклонение от рисков;**

 **контроль за рисками;**

 **применение моделей и механизмов управления гипотетическими угрозами;**

 **осуществление антикризисных стратегий.**

Ориентируясь на такого типа базовые параметры в своей управленческой деятельности, государство может использовать концепцию оправданного (приемлемого) риска. Такая программа превентивной политики по устранению рисков помимо специфических задач позволяет сохранять уровень общей эффективности его управленческих действий. Выверенная государственная политика в области управления рисками служит основой и для сопутствующей деятельности партнеров и контрагентов государства.

**2. Контроль и управление рисками**

Решающими инструментами минимизации влияния венчурных (рисковых) факторов на управление государством и принимаемые им решения являются **контроль и управление** рисками. При этом различные формы контроля включены в различные модели управления рисками (проведение мониторинга; осуществление аналитических мероприятий по гипотетическому предвидению рисков; предварительное страхование рисков; материальную и психологическую подготовку ЛПР к рискам, а также некоторые иные акции).

У**правление рисками представляет собой перечень специальных аналитических и прикладных мероприятий, которые направлены на уклонение от рисков, их предупреждение, страхование, а также выработку стратегий, позволяющих сохранить приоритеты и поставленные государством цели, минимизировать возможный ущерб от принятых решений.**

В процессе формирования и реализации государственных решений, управление рисками призвано сохранить единые принципы и приоритеты целеполагания, учитывая при этом законодательные ограничения и ранее взятые государством обязательства, оптимизировать тактические, финансовые, информационные и прочие возможности конкретных институтов государственного управления для минимизации ущерба в различных зонах ответственности властей.

Несмотря на наличие различных стратегий контроля и управления рисками, по сути все они могут быть отнесены к одному из четырех универсальных способов воздействия государства на венчурные факторы. К таким группам методов относятся **политические, аналитические, социальные** и **финансовые** инструменты.

Так, **политические методы,** снижают уровень страновых рисков. К ним можно отнести действия властей по совершенствованию форм публичной политики и усилению прозрачности проводимого курса, снижению конфликтности в системе государственного управления, интенсификации обратных связей власти и общества, усилению взаимосвязи краткосрочных и долгосрочных проектов, установлению правильной меры открытости и закрытости отечественной экономики, повышению учета коллективных мнений при принятии решений и др. Эти методы, ведут к повышению уровня защищенности государства и общества, усилению безопасности правящего режима и системы госрегулирования.

**Аналитические методы** направлены на совершенствование теоретических и прикладных моделей возможного развития событий. Эта информация позволяет управляющим уточнять состояние экономических, административных и иных систем на предмет их подверженности рискам, более точно определять последствия взаимодействия различных типов рисков, разрабатывать большее количество альтернатив, уточнять цели и подцели государственных органов.

Следует отметить, что все аналитические методы в основном ориентированы на ситуативную классификацию рисков, отделение факторов от симптомов, определение переменных потребностей конкретного проекта.

Применение аналитических методов направленно на предотвращение применения руководителем крайних вариантов действий при достижении

целей; предварительно собирать информацию и формировать банки данных о различных, особенно уникальных рисках, обобщать опыт о способах снижения их негативных последствий; разрабатывать резервные, антикризисные меры; постоянно повышать уровень профессиональной подготовки госслужащих, их умения применять различные способы опережающего риски анализа.

Особым значением при контроле и управлении рисками обладают социальные технологии. Все социальные технологии используются в целях снижения порога чувствительности населения к возможным потерям, совершенствования процедур принятия решений и повышения возможностей ЛПР к выполнению антикризисных действий. |

Эпицентром такой деятельности является приучение общественного мнения к трезвому отношению к рискам, содержащимся в любых решениях, а также предупреждение экстремальных форм активности групп населения.

Таким образом, выдержанная и объективная информация о риске не только становится сигналом к усилению взаимодействия государства с обществом, но и наделяет население определенной ответственностью за совершаемые действия. Такая информация одновременно обретает политико-управленческую ценность, поскольку позволяет укреплять доверие граждан к государству, повышать его политический имидж, уменьшать волнение людей на информацию массмедиа.

Однако этих социальных методов существуют границы. Так, в общественных дискуссиях нельзя постоянно педалировать проблему риска и его отдельных проявлений, что может усугубить атмосферу тревожности и лишить государство возможности принятия эффективных решений.

Существенным значением обладает и другая социальная технология — постоянное и широкое использование внешней независимой экспертизы при принятии решений.

Одновременное использование разных экспертных команд дает возможность увеличить объективность принимаемых решений, а также минимизировать представления управленцев о существующих угрозах. Придание этим рекомендациям документальной основы резко повышает ответственность управляющих, которые вряд ли станут игнорировать экспертные мнения, особенно если они совпадают с опасениями общества. Ведь в случае возникновения даже внешне схожих угроз их могут обвинить в преступной халатности и других прегрешениях. Таким образом, при прочих равных условиях государство увеличивает степень защиты от гипотетических угроз.

Социальные технологии связаны и с формированием должных психологических качеств ЛПР, от которых во многом зависит степень чуткости управленческих структур к рискам.

**Помимо указанных социальных методов можно также назвать и некоторые другие:**

**демократизация политико-правового режима правления;**

**соблюдение ЛПР правил безопасности;**

**широкое распространение информации о различного рода рисках;**

**расширение практики поощрения управленцев за виды деятельности, связанные с предотвращением риска;**

**налоговые поощрения для производства безопасного оборудования;**

**распространение информации о сферах и районах повышенного риска для граждан, туристов и др.**

**Свое место в деятельности государства по контролю и управлению рисками занимают финансовые технологии. Основные задачи их применения состоят:**

**—в выделении бюджетных и привлеченных средств для предварительного страхования рисков;**

**—в концентрации ресурсов, необходимых для корректировки действий правительства в процессе урегулирования кризисных ситуаций**;

**—в накоплении и привлечении средств для компенсации и возмещения понесенного ущерба.**

**Суммарное применение всех этих методов позволяет властям проводить взвешенную политику, способную обеспечить уклонение от рисков или сокращение масштабов их распространения и последствий; сохранять возможность поддерживать существующие риски в рамках допустимых потерь; предотвращать возможности выхода последствий рисков за грань допустимого.**

**Сочетания названных технологий вместе с определенными институциональными и неинституциональными параметрами взаимодействия управленцев с экспертными и гражданскими партнерами предопределяют соответствующие модели контроля и управления рисками.**

В ряду венчурных моделей находятся и антикризисные стратегии государства, связанные с его последовательными действиями, направленными на снижение дестабилизирующих эффектов рисков и снижение возможного ущерба. Так, отечественный исследователь В. Романов предлагает четырехфазовую стратегию деятельности правительства. К ее основным этапам он относит:

1) этап, предшествующий фазе дестабилизации ситуации (включающий действия по предупреждению экстремальных форм активности, меры по совершенствованию адаптационных возможностей всей системы и др.);

2) предкризисный этап, предполагающий расконсервацию системы управления кризисом;

3) этап развития кризисной ситуации, включающий в себя действия, направленные на уменьшение возмущающих воздействий среды; повышение внимания к пороговым ограничениям, границам полномочий и реальным возможностям властей; снижение потребления ресурсов; укрепление

высокоэффективных (дифференцированных) структур; освобождение от балласта (неэффективных структур, институтов, действующих с большими издержками); централизованное управление! в жизнеобеспечивающих сферах; поддержку новых институтов интеграции общества; непрерывный мониторинг ситуации и устранение препятствий для получения системной информации; стимулирование поисковой активности граждан;

**4)** посткризисный период, предполагающий стимуляцию восстановительного процесса.

Иную схему антикризисной деятельности предлагают модели, в основу которых положена оценка реакции и состояния управляющей системы (УС), действующей в условиях нарастания рисков и разворачивающегося кризиса. В данном случае выделяются следующие стадии активности государства:

1) осуществление упреждающих действий, в том числе политико-правовых (принятие законов, постановлений, закрытых инструкций ведомств), технических (предполагающих перераспределение материальных ресурсов, укрепление позиций уязвимых регионов, создание запасных центров управления), а также акций, направленных на формирование кадровой структуры (резерва управления, обучение и переподготовку персонала);

2) проведение аналитической деятельности, направленной на определение типологии кризисов (финансового, военно-политического, социально-экономического и др.) и интенсивности его воздействия на УС.

В частности, кризисы способны повлечь за собой нарастание общего дискомфорта для УС, рост напряженности для УС, повышение издержек для УС, угрозу для функционирования ее отдельных структур, опасности для жизненно важных функций и целостности УС, риски для поддержания должных отношений УС с обществом, угрозы для режима правления, а также опасности для существования государства как такового. В целях определения характера существующих (гипотетических) угроз выявляют и соответствующие факторы кризисного воздействия на УС (благоприятные, неблагоприятные, конфликтоген-ные, экстремальные), а также степень их интенсивности;

3) определение (планирование) реакций УС на различные виды развития кризисных ситуаций с учетом тех или иных целей в сфере управления.

К таким целям можно отнести сохранение стабильности в обществе и его управляемости, минимизацию издержек управления, сохранение или смену правящего режима. В свою очередь выделение таких параметров влечет моделирование деятельности УС по урегулированию конкретного кризиса и его последствий в той или иной сфере (социальной, экономической, государственного строительства, межнациональных или межгосударственных связей и др.), отношений УС с важнейшими контрагентами (партиями, профсоюзными и молодежными организациями, оппозицией, зарубежными партнерами);

4) активизация деятельности инновационных механизмов УС (например, в сфере функциональной перестройки ее деятельности, касающейся перегруппировки сил в правящих кругах, организационной перестройки в системе управления, в кадровых структурах относительно стиля лидерства и т.д.);

5) разработка необходимых механизмов и процедур, направленных на сохранение организационно-ролевой гибкости и эффективности антикризисных действий УС.

Эта деятельность может осуществляться в политико-правовой сфере (касаясь текущего совершенствования нормативно-правовой базы), в финансово-экономической области (к примеру, активизируя необходимые механизмы (торга, сделок) и способы принятия антикризисных решений) в информационной сфере (предполагая налаживание гибких взаимоотношений правительства со СМИ, местными органами печати) и т.д.;

6) политико-правовые, финансовые, организационные и другие действия государства, направленные на выход из кризисного состояния и активизирующие механизмы повседневной деятельности УС.

За счет такого рода действий государство постепенно переходит от ре- жима предупреждения и минимизации последствий проявивших себя опасностей и угроз к формату деятельности, предполагающему управленческие действия, предупреждающие возникновение рисков в обычном формате.

В целом все модели сводятся к выработке стратегий неуязвимости объекта и системы управления. В суммарном виде эти требования предполагают при разработке вариантов действий избегания крайностей; преодоление страхов менеджеров по отношению к рискам и т.д.

Как правило, в государствах разработкой методик управления рисками занимаются специальные структуры, экспертные сообщества и команды консультантов. К ним относятся не только те, что находятся на службе правительства (например, в США это структуры Государственного департамента, Управление разведки и исследований и др., в России — ИНСОР- институт современного развития), но и работающие по контракту с государственными органами (например, такие «фабрики мысли», как RAND Corporation, Research Analysis Corporation, Институт оборонного анализа, Военно-морской аналитический центр и многие другие).

**Применение специальных моделей, а также конкретных процедур по управлению рисками и контролю за ними позволяет уточнить область проявления и совокупность факторов риска, их характер и содержание угроз, оценить вероятность возможных негативных последствий, определить средства защиты и уменьшения потерь от различных опасностей, а в конечном счете разработать оптимальный вариант управленческих действий.**

**Благодаря такому комплексному подходу органы государственного управления могут придерживаться различных управленческих стратегий — от владения ситуацией риска и предотвращения (сведения к минимуму) ущерба до действий, направленных лишь на финансирование, или возмещение затрат по убыткам, или «раздробление» рисков и их перенос на других контрагентов, или, напротив, взятие рисков на себя.**