

Оценка рисков – перспективный инструмент внешней политики России

На примере Юго-Восточной Азии

Дмитрий Пивоваров

Оценка рисков в политическом исследовании – это достаточно сложная и многомерная задача, решение которой помогает лучше представить трудности и перспективы внешней политики, а также увидеть имеющиеся сильные стороны и возможности государства по реализации эффективного внешнеполитического курса.

Анализ рисков в качестве ключевого элемента оценки эффективности внешней политики априори ставит ее в условия, при которых такая политика строится в принципиально агрессивной среде и всегда находится под влиянием различных внутренних и внешних факторов и международных акторов.

Во внешней политике России нашли отражение как трудности и вызовы современного развития страны, так и определенные успехи последних лет экономического роста. Связывая достижения в экономике, политике и социально-культурной сфере с перспективами внешней политики России, можно предположить, что страна будет наращивать и активизировать свое международное присутствие и роль. И в этом процессе самым непосредственным образом будут задействованы как интересы российского государства, так и бизнес-сообщества. Со всей серьезностью встанет вопрос о значимости тех или иных приоритетов, эффективности выбираемых мер и построения успешной внешнеполитической стратегии.

Выбор для исследования Юго-Восточной Азии (ЮВА) не случаен. Этот регион обладает очень большим потенциалом развития. Он фактически находится на пе-

ПИВОВАРОВ Дмитрий Владимирович – консультант Департамента внешних связей Счетной палаты Российской Федерации.

Ключевые слова: внешняя политика, международные конфликты, внешнеполитический риск, стратегия внешней политики, анализ рисков, Юго-Восточная Азия, Южно-Китайское море.

рекрестке геополитического влияния таких крупных держав, как Китай, США, Япония, Индия, а также Австралия и Республика Корея.

Складывающуюся региональную безопасность в Юго-Восточной Азии можно представить как триединую систему, состоящую из союзных договоренностей, национальных оборонных усилий и международного сотрудничества в данной сфере. Специфика стран Юго-Восточной Азии заключается в том, что различные международные институты, которые имеют отношение к поддержанию региональной безопасности (АСЕАН, АРФ, АТЭС), основное внимание уделяют мерам по укреплению доверия и превентивной дипломатии и не представляют собой жестко структурированных наднациональных организаций, являясь, по сути, институтами с добровольным участием в них государств-членов.

Риски во внешней политике

Для того, чтобы рассматривать риски во внешней политике, необходимо определить их содержание и характер.

Риск, в свою очередь, можно представить и как событие, и как возможность, и как деятельность.

Так, риск как событие (или группа схожих событий) наносит ущерб объекту, подвергающемуся данному риску¹. Риск как отдельное событие обладает двумя наиболее важными с точки зрения внешней политики свойствами – неопределенностью и необходимостью выбора альтернатив.

При этом риск есть возможность наступления из множества вариантов исходов, которые могут произойти в течение определенного периода времени, события, нежелательного определенному субъекту². Причины неопределенности и одновременно источники риска заключаются в:

- различных случайностях;
- наличии противоборствующих тенденций;
- столкновении противоречивых интересов;
- вероятностном характере угроз международной безопасности;
- неполноте, недостаточности информации об объекте, процессе, явлении, в отношении которого принимается решение.

Вместе с тем, риск можно определить и как деятельность, связанную с преодолением неопределенности в ситуации неизбежного выбора, когда имеется возможность количественно и качественно оценить вероятность достижения предполагаемого результата, неудачи и отклонения от цели³.

Риск в различных его проявлениях выдвигает на передний план процесс и тактику по его управлению.

Основная задача управления рисками сводится к обеспечению правомерности и допустимости риска при принятии конкретных рискованных решений, разрабатываемых применительно к определенным внешнеполитическим ситуациям.

Управление рисками, таким образом, можно охарактеризовать как совокупность методов, приемов и мероприятий, позволяющих в определенной степени прогнозировать наступление рискованных событий и принимать меры к исключению или снижению отрицательных последствий наступления таких событий³. Иными словами, управление рисками представляет систему оценки риска и политических отношений, возникающих в процессе этого управления, и включает стратегию и тактику управленческих действий⁴.

Именно эта связь рисков со стратегией и принятием политических решений является тем удачным сочетанием,

которое дает внешней политике важный инструмент, благодаря которому

можно оценивать эффективность мер и принимать стратегические решения.

Идентификация и управление рисками

Если управление рисками включает действия, связанные с планированием, мониторингом и контролем, то вопрос работы с рисками – это во многом выработка модели, позволяющей наиболее адекватно оценить проблему, стоящую перед принятием политического решения, и использовать различные тактические приемы, направленные на снижение рисков, такие как оптимизация (распределение рисков по различным направлениям с последующим снижением их влияния), перенос по времени (отсрочка возникновения рисков), принятие на себя рисков (непосредственная работа в случае их возникновения) и меры по предупреждению (противодействие возникновению риска)⁵.

В интересах построения актуальной рабочей модели анализа рисков целесообразно при определении каждого конкретного риска ограничиваться выделением только самых серьезных по своим последствиям. Это позволяет значительно сузить набор рисков и сосредоточиться, таким образом, только на самых важных.

Классификация рисков способствует их лучшему пониманию и точному анализу. Из множества классификаций рисков наиболее простой и логичной является разделение рисков на внешние (в данном случае региональные, международные) и внутренние (внутригосударственные) риски (табл. 1).

Для комплексного представления рисков целесообразно разделить их также на политические, экономические, социально-культурные⁶. Такая схема позволяет использовать достаточно простую и понятную классификацию, что впоследствии упрощает пе-

реход к проблематике управления рисками.

Соотношение внешних и внутренних рисков очень важно для понимания внешнеполитической стратегии государства, насколько оно учитывает воздействие данных рисков на свою безопасность.

Оценка рисков при формировании внешнеполитической стратегии заключается в определении приоритетов в части вызовов и угроз национальной безопасности, а также мер по их управлению и минимизации. Выбор приоритетов – это сугубо субъективный процесс, зависящий от представлений государства о своих национальных интересах и соотношения различных политических сил в руководстве страны.

Перечисленные в табл. 1 риски является тем набором факторов, который целесообразно учитывать при проведении внешней политики. Очевидно, что, в частности, российские внешнеполитические интересы так или иначе затрагивают все указанные выше проблемные сферы.

В Юго-Восточной Азии формируется своя особая система отношений, где “структурообразующим звеном являются малые и средние страны”⁷. В этой системе основные усилия по обеспечению безопасности приходятся на урегулирование конкретных субрегиональных или локальных проблем.

То, каким образом использовать имеющуюся информацию о рисках в регионе на практике, определяется мерами по их управлению. Именно выбор таких мер и их применение показывает характер и специфику политики каждого государства.

Таблица 1

Риски	
региональные и международные	внутригосударственные
<p>Обострение конфликтных тенденций: – в районе о-вов Южно-Китайского моря (шесть государств, в том числе Китай, Вьетнам, Филиппины, Малайзия, Бруней, Тайвань), Тайваня.</p> <p>Пограничных конфликтов между: – Вьетнамом и Китаем, – Мьянмой и Таиландом, – Таиландом и Камбоджей, – Индонезией и Восточным Тимором.</p> <p>Угроза международного терроризма и организованной преступности.</p> <p>Появление глобальных и региональных экономических кризисов.</p> <p>Применение политических и экономических санкций в адрес одного из стран Юго-Восточной Азии.</p> <p>Ухудшение международной торговой конъюнктуры для одной из стран Юго-Восточной Азии.</p> <p>Прочие риски (экологические, техногенные, миграционные, распространение заболеваний и пр.).</p>	<p>Действия политической оппозиции, подрывающие политическую стабильность в странах Юго-Восточной Азии.</p> <p>Появление негативного отношения к действиям находящихся у власти политических сил со стороны сообщества стран Юго-Восточной Азии, потеря доверия населения к политической власти.</p> <p>Ухудшение состояния национальной экономики стран Юго-Восточной Азии (рост инфляции, снижение темпов роста ВВП и др.).</p> <p>Появление социальных проблем (безработица, миграция, снижение доходов граждан и др.).</p> <p>Прочие риски (экологические, техногенные, миграционные, распространение заболеваний и пр.).</p>

Набор мер по управлению рисками – это задача нахождения общепринятой практики и так называемых специальных ситуативных мер, использование которых объясняется особенностями складывающейся ситуации. Набор мер общего характера достаточно традиционен. Схематично его можно представить в виде табл. 2.

Меры по управлению рисками показывают, с одной стороны, что в ответ на разнообразию рисков в области безопасности возникает необходимость выработки комплексного и последова-

тельного подхода, а с другой – слабая прогнозируемость возникновения и тяжести последствий рисков ведет к применению мер превентивного характера, направленных на предупреждение и недопущение угроз безопасности.

Кроме того, вышеприведенные меры (табл. 2) эффективны лишь в том случае, если они обладают достаточной гибкостью при применении, прозрачны и понятны для исполнителей и используются в соответствии с законом. Во многом их положительный эффект достигается благодаря умелой ра-

Таблица 2

Управление	
региональными и международными рисками	внутригосударственными рисками
<p>Использование потенциала превентивной дипломатии.</p> <p>Привлечение помощи посредников и третьей стороны.</p> <p>Принятие взаимных добровольных обязательств (так называемый кодекс поведения).</p> <p>Обсуждение на международных форумах, в рамках международных организаций, в том числе ООН, АСЕАН, АТЭС и др.</p> <p>Создание специальных рабочих групп, информационных центров и подразделений по взаимодействию по борьбе с терроризмом и организованной преступностью.</p> <p>Развитие отношений тесного экономического сотрудничества и создание режима наибольшего благоприятствования в торговле.</p> <p>Проведение информационных кампаний в СМИ, направленных против эскалации конфликта.</p>	<p>Использование потенциала превентивных политических действий.</p> <p>Принятие антикризисных экономических мер.</p> <p>Привлечение помощи НПО и дружественных стран.</p> <p>Проведение информационных кампаний в СМИ, направленных против различных проявлений напряженности.</p>

боте со СМИ и за счет складывающейся в регионе в целом благоприятной и стабильной ситуации.

Вместе с тем, управление рисками не следует понимать как ситуативный процесс. Напротив, практика перегово-

ров, консультаций, существование определенных правил поведения и форматов взаимодействия государств создает систему мониторинга и контроля, позволяющую минимизировать проявления вышеуказанных рисков.

Система безопасности в Юго-Восточной Азии

Странам Юго-Восточной Азии потребовалось определенное время, чтобы создать ту атмосферу доверия, которая гарантировала бы надежные инструменты защиты национальных интересов.

В этом отношении большое значение имеет деятельность Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) по укреплению мер доверия в регионе.

В рамках АСЕАН меры доверия состоят из нескольких элементов:

- принципы доверия, выработанные АСЕАН;
- внутриасеановские форматы сотрудничества – три Сообщества АСЕАН;
- диалоговые партнерства АСЕАН.

В АСЕАН был выработан своего рода кодекс поведения, в который входят: консультации, достижение консен-

суса, сотрудничество, контролирование имеющихся конфликтов, гибкость, невмешательство в дела других, прагматизм, последовательность и неспешность, открытость и неофициальность.

Диалоговый механизм сотрудничества Ассоциации с партнерами, прежде всего с азиатско-тихоокеанскими, преследует цель позиционирования АСЕАН как единого блока стран, заинтересованных в решении стоящих перед регионом и международным сообществом проблем.

Полномасштабными партнерами по диалогу с АСЕАН являются Австралия, Канада, Новая Зеландия, США, Республика Корея, Япония, Индия, Китай и Россия (с июля 1996 г.), а также Евросоюз.

Россия, обозначив свое участие в диалоговом партнерстве со странами АСЕАН, присоединилась к Договору о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии (ноябрь 2004 г.). Это стало возможным благодаря долгому дипломатическим усилиям и свидетельствует о возрастающем интересе России к международным процессам в Юго-Восточной Азии.

Другим важным вектором в области обеспечения безопасности в Юго-Восточной Азии является деятельность Асеановского регионального форума (АРФ), участником которого Российская Федерация стала в 1994 г.

Странами АСЕАН было решено, что АРФ будет «способствовать поддержанию конструктивного диалога и консультаций по вопросам политики и безопасности, представляющими взаимный интерес и озабоченность»⁹⁹.

Направленность АРФ на объединение всех действенных мер доверия в единый комплекс придает особый характер форуму.

За 10 лет своей деятельности АРФ зарекомендовал себя как эффективный механизм политического диалога, спо-

собный адекватно реагировать на вызовы безопасности. Его членам удалось наладить обстоятельный обмен мнениями по широкому кругу региональных и международных проблем, напрямую затрагивающих ситуацию в АТР.

Перед АРФ поставлена задача содействовать укреплению мира и безопасности не только в ЮВА, но и в АТР в целом, и на сегодня он – первая и пока единственная организация такого рода в регионе.

Механизм АРФ по борьбе с угрозами, возникающими в мире, предполагает три последовательные стадии процесса решения проблем безопасности в АТР:

- первая стадия – продвижение мер по укреплению доверия,

- вторая – проведение превентивной дипломатии;

- третья – выработка подходов к разрешению конфликтов.

Цель работы АРФ – обмен мнениями и последующее обнародование оценок текущих событий в сфере безопасности, причем в широком смысле, в том числе:

- военная безопасность, включая проблемы нераспространения ОМУ и средств его доставки;

- вопросы, связанные с территориальной целостностью и безопасностью морского судоходства;

- экономическая безопасность, внимание к которой особенно обострилось после кризиса 1997 г.;

- экологическая (наиболее яркий, хотя и не единственный пример, – сезонные лесные пожары на Суматре и других островах, последствия которых ощущаются сразу в нескольких странах);

- информационно-коммуникационная безопасность;

- проблемы, связанные с распространением наркомании и СПИД, оргпреступностью и т.д.

Отражением тенденции укрепления экономической интеграции в регионе являются создание таких перспективных интеграционных групп, как АСЕАН и

Китай (АСЕАН+1), АСЕАН и Китай, Япония и Южная Корея (АСЕАН+3), и реализация планов по созданию Зоны свободной торговли АСЕАН – АФТА.

Перспективы российской внешней политики в Юго-Восточной Азии

Основываясь на указанных рисках, можно сделать вывод о том, что комбинация рисков в Юго-Восточной Азии, которая может возникнуть под влиянием различных тенденций и событий, вполне способна создать неожиданную и проблемную ситуацию. Во избежание этого и в целях должного управления рисками полезно рассмотреть сильные и слабые стороны внешней политики России в данном регионе, выделив имеющиеся возможности и угрозы.

Преимуществами России здесь могут стать:

- ее географическая удаленность и отсутствие территориальных споров со странами региона;

- неучастие в региональных текущих или потенциальных конфликтах;

- активная позиция по вопросу борьбы против терроризма;

- готовность оказать всестороннюю помощь в решении кризисных ситуаций, в урегулировании конфликтов, по предотвращению гуманитарных катастроф и ликвидации последствий стихийных бедствий.

К положительным моментам можно отнести и возможность предложить странам региона экономически выгодные проекты, ненавязчивость по вопросам прав человека и внутригосударственным культурным проблемам. Кроме того, нельзя не учитывать уже сложившийся позитивный образ России во многих странах региона.

Сложности связаны с недостаточной предсказуемостью развития потенциальных конфликтов в Юго-Восточной Азии.

Определенный выход в этом плане может дать понимание того, что регион Юго-Восточной Азии представляет собой взаимозависимую систему безопасности. Поэтому для России важным является развитие отношений как с региональными международными организациями, способствующими укреплению сотрудничества и безопасности (АСЕАН, АРФ и АТЭС), так и двухсторонних отношений со странами региона.

К дополнительным сложностям можно отнести пока еще нерегулярные и недостаточно развитые связи между Россией и странами Юго-Восточной Азии по проблемам безопасности (координация действий в сфере борьбы с терроризмом и организованной преступностью), имеющиеся торговые барьеры, что фактически делает позиции российского бизнеса менее конкурентными по сравнению с предпринимателями из Китая, Индии или США.

Являются актуальными вопросы совершенствования управления такими социальными рисками, как трудовая миграция и укрепление имиджа государства посредством популяризации российской культуры и русского языка.

К сильным сторонам российской внешней политики можно отнести существующие отношения стратегического партнерства с Вьетнамом, имеющийся высокий уровень отношений с Таиландом, Индонезией, Малайзией, Сингапуром и АСЕАН в целом.

Экономические возможности страны связаны, прежде всего, с деятельно-

стью крупных российских транснациональных компаний в таких важных отраслях, как добывающая и энергетическая, транспорт и связь, банковская сфера и строительство. Технологическая база российских частных и государственных компаний позволяет конкурировать на рынке государств региона, активно используя преимущества трудового и научного потенциала стран Юго-Восточной Азии.

Вместе с тем, Юго-Восточная Азия – это зона политического противостояния Китая и США, мощного влияния Индии, Японии, Южной Кореи, Австралии.

Активная внешняя политика России должна будет учитывать данное обстоятельство, как и высокую вероятность того, что интенсивность и настойчивость ее политики перерастет в противоборство с этими государствами за влияние на страны региона.

Возможности российского бизнеса во многом недостаточны для эффективной конкуренции с китайскими, европейскими, японскими и американскими компаниями.

По-прежнему проблемой являются качество и надежность товаров и услуг. Данные обстоятельства существенно ослабляют экономические позиции России. Определенным выходом здесь могла бы стать более активная государственная внешняя политика, на-

правленная на стимулирование деятельности российских компаний.

Сопоставление сильных и слабых сторон внешней политики России, создает некую матрицу-модель ее оценки перспектив в Юго-Восточной Азии.

Определенной проверкой представленной в данной статье модели могли бы служить конкретные внешнеполитические инициативы России, напрямую затрагивающие регион или адресованные странам региона. Однако говорить о них в настоящий момент представляется сложным в силу того, что акцент во внешней политике России в настоящее время делается больше на страны ближнего зарубежья и отношение с великими державами.

Вместе с тем, возможно хотя бы приблизительно оценить перспективы осуществления некоторых мер по управлению рисками.

Так, если развитие тесного экономического сотрудничества выглядит еще достаточно преждевременным и недостаточно ясным в плане экономической выгоды в условиях финансового кризиса, то сотрудничество в области безопасности, разрешения конфликтных ситуаций, социальных и гуманитарных проблем вполне можно рассматривать в качестве возможных и продуктивных шагов по продвижению российских внешнеполитических интересов в данном регионе.

В любом случае перспективы развития отношений России со странами Юго-Восточной Азии будут основываться на комплексном учете факторов укрепления как двусторонних, так и многосторонних связей в рамках региональных международных организаций. Данный процесс является динамичным и изменяющимся под влиянием региональных рисков во внешней политике.

Текущий финансовый кризис, по всей видимости, должен стать определенной отправной точкой поиска новых возможностей и тенденций развития для внешней политики. Его уроки и результаты, несомненно, окажут глубокое влияние не только на экономику, но и на политическую социальную и культурную сферы, что потребует от лиц, отвечающих за стратегические решения в политике страны, принятия ответных и достаточно кардинальных мер.

Примечания

- ¹ *Хохлов Н.В.* Управление риском. М.:ЮНИТИ-ДАНА, 1999. С. 11.
- ² *Соловьев А.И.* Политические риски в процессе принятия государственных решений // В кн. "Принятие государственных решений". М., 2006. С. 20–21.
- ³ *Гранатуров В.М.* Проблемы оценки и учета экономического риска при принятии рыночных решений // Маркетинг в России и за рубежом. 1998. № 6. С. 31–32, 32–33.
- ⁴ *Карякин М.* Страхование политических рисков внешнеторговых операций и международные инвестиции. М., 2002. С. 17.
- ⁵ *Рогов М.А.* Риск-менеджмент. М.: Финансы и статистика, 2001.
- ⁶ *Шишкаков А.* Как управлять рисками // Генеральный директор. 2009. Май. С. 99–100.
- ⁷ *Богатуров А.Д.* Современные теории стабильности и международные отношения России в Восточной Азии в 70–90-е годы. Институт США и Канады РАН. М., 1996. С. 53.
- ⁸ Chairman's Statement of the First ASEAN Regional Forum. Bangkok. 25 May 1994.

**Подписка на 2010 г.
на журнал "Обозреватель – Observer"
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:
47653 — на 6 месяцев**