

Источники

1. James E. ICM crisis report: News coverage of business crises during 2011. Louisville, Kentucky: The Institute for Crisis Management, 2012. 6 p.
2. Бычков С.Н., Григорян А.А., Шикин Е.В., Шикина Г.Е. О некоторых проблемах антикризисного управления // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21. 2008. № 2.
3. Латынина Ю. Программа «Код доступа». Радио «Эхо Москвы». 29.08.2009. <http://www.echo.msk.ru/programs/code/615972-echo/>
4. Fink S. Crisis Management: Planning for the Inevitable. Blackinprint.com. 2007. 262 p.
5. Crandall W.R., Parnell J.A., Spillan J.E. Crisis Management in the New Strategy Landscape. LA., 2009. 280 p.
6. Sokolowski J.A., Banks C.M. Modeling and Simulation for Analyzing Global Events. NJ., 2009. 205 p.
7. Mitroff I.I., Anagnos G. Managing crises before they happen: what every executive and manager needs to know about crises management. N.Y., 2001.
8. Бурлаков Е.А. Визуализация слабых предкризисных сигналов и их анализ // Вестн. Южно-Уральского ун-та. Серия «Математическое моделирование и программирование». 2010. № 4. С. 15–25.

*Е.А.Грызунова**
(Россия)

Антикризисные коммуникации в государственном управлении: технологии и возможности институционального оформления

Аннотация. В статье проанализирована сущность актуальных кризисных явлений с точки зрения социологии управления в рамках парадигм символического интеракционизма и структурного функционализма. Кризисы несут в себе угрозу подрыва легитимности власти и нарушения социальной структуры общества, поэтому в системе государственных институтов необходимо создать механизм реализации эффективных антикризисных мероприятий. В статье представлены рекомендации для органов государственной власти по коммуникациям на различных этапах жизненного цикла кризиса и варианты институционального оформления данного механизма. Выводы автора основаны на исследованиях социологов и разработках ведущих экспертов в области управления и коммуникаций.

* Грызунова Е.А., Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД РФ.

1. Актуальность применения антикризисных коммуникаций в государственном управлении как следствие амплификации кризисов. На современном этапе общественного развития, который характеризуется экспертами как «эра кризисов» [1, р. 3] и «общество риска» [2], государство сталкивается с новыми типами угроз и вынуждено совершенствовать механизмы реализации своих ключевых функций — обеспечения социального порядка и безопасности.

Возрастает разрушительный потенциал «классических» природных и техногенных катастроф: развитие новых технологий увеличивает уровень рисков в производственных процессах, а вредное воздействие человеческой деятельности на экосистему усугубляет последствия естественных катаклизмов.

Процессы глобализации способствуют появлению новых угроз, которые нельзя однозначно обозначить как внутренние или внешние для государства. Например, тесная взаимосвязь международных рынков привела к глобальным финансовым потрясениям и экономическим кризисам во многих странах. В результате глобализации также усиливается роль транснациональных акторов, действия которых потенциально могут нести угрозу национальной безопасности, но все слабее поддаются контролю со стороны государства. В частности, крупные транснациональные компании лоббируют политические решения, что усиливает уязвимость общества перед лицом чрезвычайных ситуаций, поскольку экономической выгоде отдается приоритет над безопасностью [3, р. 165]. Помимо латентных рисков глобализации, прямую угрозу для государств представляют международные криминальные и террористические группировки, которые получили возможность диверсификации своих финансовых потоков, вербовки сторонников и осуществления противоправных действий по всему миру [4]. Многократно возросшая в эпоху глобализации взаимозависимость различных факторов делают кризисы все менее управляемыми.

Развитие информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ) также является фактором появления новых видов рисков и усугубления существующих [5]. Во-первых, речь идет об угрозах безопасности, связанных напрямую с использованием ИКТ во всех ключевых сферах жизнедеятельности общества, — компьютерных вирусах и сбоях, атаках хакеров и кибертерроризм. Во-вторых, идет процесс «медиазации» [5] общества, выражающейся в увеличении объемов, скорости передачи и количества источников информации, открытом доступе не только к средствам ее получения,

но и распространения. В большинстве случаев средства массовой информации (далее — СМИ) играют деструктивную роль в эскалации кризисов: ситуация не только незамедлительно становится достоянием общественности, но и нередко преподносится в гиперболизированных масштабах. Это явление подробно исследовал Д. Олтэйд — представитель символического интеракционизма в социологии. На основе контент-анализа СМИ и других исследований он показывает наглядную картину того, как СМИ провоцируют страх и панику среди населения, формируя «постоянное пространство виктимизации», в котором каждый индивид ощущает потенциальную угрозу стать жертвой [6, р. 188–189]. Возникает особая группа людей, которых можно условно обозначить термином «изображающие жертву» (в англоязычных источниках их называют «armchair victims», что дословно переводится как «жертвы, сидящие у себя дома в кресле»). Они не находятся в потенциальной зоне риска, однако на основе навязчивых медиа-сообщений примеряют на себя роль жертвы (либо готовясь к аналогичному событию в будущем, либо считая себя в опасности уже сейчас). Действия этой категории населения часто направлены на критику властей и усугубление коллективного стресса, что усиливает масштаб кризисной ситуации [7, р. 13]. Б.Н. Порфирьев называет подобный эффект «амплификацией», т.е. усугублением риска и его последствий [5].

Интернет и возникновение киберпространства привели к появлению новых медиа, которые провоцируют и усиливают кризисные явления. Возможности «массовой самокоммуникации» [8, р. 63–71] имеют негативную сторону, способствуя пропаганде терроризма и насилия, распространению дезинформации, инициированию скандалов и провокаций.

ИКТ предоставили террористическим и преступным группам беспрецедентные механизмы мониторинга информации (как из открытых источников, так и из закрытых — путем хакерских атак) и создания разветвленных сетей внутренних коммуникаций при возможности сохранения анонимности, распространения аудио-, видео- и печатных сообщений на широкую внешнюю аудиторию (в случае с Аль-Каидой подобные сообщения еще и дублируются большинством традиционных СМИ) как непосредственно от лица террористической организации, так и под видом независимых мнений. Как правило, сайты подобных организаций имеют несколько зеркал на разных серверах, поэтому технически уничтожить их не представляется возможным [9, р. 112–123].

Огромный потенциал Интернета по провокации политических кризисов стал очевиден после громких скандалов, связанных с публикациями секретной дипломатической переписки США в рамках проекта WikiLeaks, который сравнивают по масштабам ущерба с терактом 11 сентября: помимо угрозы национальным интересам отдельных государств, прежде всего — США, проект вызвал институциональный кризис мировой дипломатии как таковой [10].

Интернет-сообщество все чаще становится площадкой для так называемых «информационных вирусов». Интернет-ресурсы, не зарегистрированные как СМИ, в особенности блоги, онлайн-сообщества и форумы, часто становятся в период кризиса источником слухов и намеренной дезинформации, которая стремительно распространяется методом «сарафанного радио». При этом информация, циркулирующая в Сети, часто вызывает большее доверие общественности, чем предоставляемая СМИ, так как воспринимается как независимая. Кроме того, все чаще онлайн-ресурсы традиционных СМИ в погоне за рейтингом публикуют информацию из подобных ненадежных источников, тем самым придавая новости достоверность. Благодаря эффекту флеш-моба (спонтанной самоорганизации пользователей Интернета на некие действия) интернет-ресурсы, в особенности социальные сети, обладают способностью мобилизовать общественность на массовые акции, результат которых не всегда предсказуем даже для самих организаторов. Это наглядно продемонстрировали «вики-революции» [11] на Ближнем Востоке и акция «Займём Уолл-стрит» в США, которая изначально задумывалась как арт-проект [12], но затем переросла в стихийное протестное движение, затронувшее и европейские страны.

2. Характеристика кризиса как объекта управления. Кризис — это любое событие, разоблачение, обвинение или стечение обстоятельств, нарушающее нормальный ход событий и угрожающее невредимости, репутации или жизнеспособности учреждения. Кризис может нанести ущерб физической безопасности, моральным или материальным ценностям социальных групп. Фактический или потенциальный урон, понесенный организацией вследствие кризиса, оценивается как значительный [13, с. 131]. Основные характеристики кризисной ситуации: наличие угрозы; внезапность; неизвестность; дефицит информации; эскалация событий; потеря контроля; нарастание вмешательства внешних сил; паника; усиление внимания к организации; восприятие ситуации как кризисной; нарушение ожиданий и представлений об организации.

В соответствии с описательной типологией, предложенной экспертом по антикризисным коммуникациям О. Лербингером, существуют следующие типы кризисов: кризисы физического окружения, кризисы человеческих взаимоотношений, кризисы управления.

Кризисы физического окружения подразделяются на: 1) естественные, 2) биологические, 3) технологические. К кризисам человеческих взаимоотношений относятся: 1) конфронтационные, 2) кризисы злонамеренного поведения. Кризисы управления делятся на: 1) кризисы неправильного управления, 2) кризисы искаженных ценностей управления, 3) кризисы в результате обмана, 4) кризисы неправомерного поведения руководства [1].

Конфронтационные кризисы — кризисы, намеренно спровоцированные определенной группой интересов, как правило, для того, чтобы оказать давление на организацию и добиться реализации своих требований. Такими группами являются профсоюзные организации, борцы за права человека, представители экологических движений и т.д. Обычно они действуют в рамках законов, используя свои гражданские права.

Кризисы злонамеренного поведения вызваны криминальными или экстремистскими действиями со стороны групп, реализующих свои интересы путем дестабилизации или уничтожения организации, страны или экономической системы. К подобным кризисам можно отнести различные акции террористов.

Внутренними для организации являются четыре вида кризисов управления. Кризисы неправильного управления возникают вследствие непреднамеренных управленческих ошибок. Кризисы искаженных ценностей управления возникают, когда руководство следует собственным интересам вместо общественных. Кризисы в результате обмана возникают при раскрытии факта предоставления заведомо ложной информации. Причиной кризисов неправомерного поведения руководства является преступное или аморальное поведение [1, р. 215–298].

Необходимо обозначить различие и взаимосвязь между часто употребляемыми в одном контексте понятиями «кризис» и «чрезвычайная ситуация». Согласно наиболее полному определению, чрезвычайная ситуация (далее — ЧС) — это «внезапная или прогнозируемая обстановка, характеризующаяся дискомфортными условиями жизнедеятельности людей на различных по масштабам распространения территориях, вызванных авариями, катастро-

фами, стихийными и экологическими бедствиями, в том числе эпидемиями, диверсиями, террористическими актами, факторами военно-политического характера, оказывающая значительное отрицательное воздействие на людей, функционирование экономики, социальную сферу и природную среду, приводящая к людским и материальным потерям» [14, с. 9]. Это понятие в Российской Федерации закреплено как официальный термин, который применяется в литературе по безопасности жизнедеятельности, в законодательных актах и документах.

Кризис — более широкий термин. Это комплексное явление, одной из составляющих частей которого может быть ЧС. Существует несколько принципиальных различий между двумя понятиями.

«Кризис» характеризует социальную организацию: это может быть учреждение, сообщество людей, отдельный институт или вся система государственного управления, общество в целом.

ЧС подразумевает наличие физического ущерба в той или иной форме, ее масштаб измерим в соответствии с объективными показателями. Кризис же развивается в субъективной плоскости коллективного осознания [15, р. 162–163] — кризисной является та ситуация, которая воспринимается как таковая [16, р. 3], даже если под этим нет серьезного основания. Причиной кризиса может быть как вполне реальная ЧС, так и слух или информационный вирус, запущенный в медиaprостранство. Кризис — это всегда кризис общественного мнения, поэтому основой антикризисного управления являются правильно выстроенные коммуникации.

Таким образом, одна из социологических парадигм, в рамках которой может изучаться кризис и антикризисное управление — символический интеракционизм. Основным методом измерения как степени усугубления кризисной ситуации, так и успешности антикризисных мер является в рамках данной парадигмы контент-анализ информационного пространства (СМИ и Интернета). В результате исследования упоминаний кризисной ситуации и государственной организации в данном контексте кризису может быть присвоена степень в соответствии с заранее заданной шкалой, а также выявлено соотношение негативных/позитивных характеристик организации и средний показатель данных значений. Показателями успешных антикризисных коммуникаций в таком случае будет считаться восприятие кризиса как незначительного, доминирование официальной версии событий и положительной оценки действий организации в информационном пространстве.

В то же время, как следует из теоремы Томаса, ситуации, определяемые как реальные, реальны по своим последствиям [17, р. 571–572]. В данном случае последствиями субъективно воспринимаемого кризиса являются объективно наблюдаемые нарушения социальной структуры [15, р. 162–163]. Они могут проявляться в изменении привычного характера социальных взаимодействий (конфликты, протестные акции, забастовки на производстве, массовые перемещения населения с определенных территорий) и функционирования организаций (закрытие предприятий, перебои в функционировании транспортной инфраструктуры, работа профильных государственных служб в особом режиме, коррупция и другие дисфункции органов управления), падении легитимности отдельных государственных институтов или власти в целом. Изучение объективных показателей кризиса возможно в рамках структурно-функционального подхода [15, р. 162]. Степень кризиса определяется в соответствии со степенью нарушения социальной структуры общества, успешность антикризисных мероприятий определяется восстановлением нормального состояния системы. Оба подхода необходимо применять параллельно и взаимосвязано.

ЧС всегда характеризуется негативными последствиями, которые можно лишь минимизировать в результате успешных чрезвычайных мероприятий. Кризис — это всегда не только вызов, но и возможность. В результате правильно организованного управления кризисом организация может выиграть. Положительными последствиями кризиса могут быть: в поле субъективного восприятия — повышение репутации организации, в поле структуры и функций — ее модернизация и усовершенствование [15, р. 170].

3. Технологии управления кризисом в органах государственной власти и варианты их институционального оформления. Классическая схема жизненного цикла кризиса, используемая, в частности, экспертом в области кризисных коммуникаций Т. Кумбсом, включает в себя три этапа: предкризисный этап, этап преодоления кризиса и посткризисный этап [16, р. 17].

Предкризисный этап — подготовка к потенциальному кризису до момента его зарождения. Сложность кризисной ситуации заключается в ее новизне и динамичности: нарушен привычный ход событий, ощущается острый дефицит времени. Поэтому зачастую выработка качественного решения затруднена, для чего и необходима предварительная подготовка.

Прежде всего нужно идентифицировать и подвергнуть тщательному анализу все составляющие возможного кризиса и оценить риски. Оценка рисков предполагает ранжирование угроз по приоритетности их нейтрализации и выявление уязвимых мест. В результате разрабатываются потенциальные сценарии развития кризиса с учетом таких показателей, как возможная причина кризиса; факторы, усиливающие кризис; факторы, смягчающие кризис; предположительный размах кризиса; предположительная продолжительность кризиса [18, р. 11].

Поскольку органы государственной власти не всегда уделяют должное внимание данной деятельности, возможно учреждение отдельной структуры, отвечающей за ее реализацию, или специальных подразделений в рамках существующих министерств и ведомств. В частности, американский эксперт по ЧС с точки зрения социологической теории организаций, профессор Ч. Перроу предлагает создать в США для этих целей Министерство оценки национальной уязвимости, куда входили бы независимые эксперты в различных областях, рекомендации которых затем направлялись бы в Конгресс [19, р. 324–325].

Должно осуществляться прогнозирование не только ЧС, которые могут стать одним из факторов кризиса, но и собственно кризисных ситуаций. Для этих целей необходим комплексный анализ информационного поля на наличие символических показателей кризиса и рисков нарушения социальной структуры, что технически возможно при создании антикризисной информационной управленческой системы [20], например, на базе технологии искусственной нейронной сети, которая сейчас используется для прогнозирования в бизнесе и других областях. Важнейшим инструментом прогнозирования кризисов являются также традиционные исследования общественного мнения методом опросов и фокус-групп.

Антикризисные коммуникации на предкризисном этапе включают в себя информирование о рисках: предупреждение местного населения о наличии потенциальной опасности и тех действиях, которые необходимо предпринимать, публикацию официальных отчетов о действиях по обнаружению, нейтрализации или уменьшению рисков, взаимодействие по данному направлению с коммерческими, общественными и другими заинтересованными организациями.

Важной составляющей предварительной подготовки является создание антикризисной команды [16, р. 66–76] и антикризисного

плана [16, р. 89–97]. Классическая схема антикризисной команды подразумевает наличие четко очерченных ролей, включая роль отвечающего за связи с прессой, аналитика-координатора, официального представителя (spokesperson), с возможными вариантами замен.

Наличие антикризисного плана позволит оперативно действовать в случае возникновения кризиса. Необходимо, чтобы он включал в себя не только набор мер, но и конкретную информацию, в частности, списки контактов и каналов коммуникации. Обязательно должны быть четко прописаны принципы взаимодействия с другими организациями. Данный план нужно регулярно модифицировать с учетом изменений внешней и внутренней среды. Важно, чтобы план был прямым руководством к действию для всей организации. Поэтому необходимо, чтобы он был утвержден и подписан высшими должностными лицами. В особенности это касается госструктур, функционирующих в жестких бюрократических рамках.

Особенность антикризисных коммуникаций в государственных органах заключается в необходимости слаженной координации действий различных ведомств, чтобы одно направление работы не наносило ущерб другим [21]. Это возможно при наличии максимально интегрированной структуры с отлаженным механизмом принятия решений, отсутствием бюрократических барьеров для внутренних коммуникаций между задействованными ведомствами, системой мониторинга информации, надежными и оперативными медиа-ресурсами для осуществления широкомасштабных внешних коммуникаций, широкой экспертной базой. Централизованная система антикризисного управления позволяет власти «говорить одним голосом», скоординировав действия различных структур.

Реализации данной концепции могут препятствовать как человеческий фактор, так и организационные барьеры. Человеческий фактор проявляется в отсутствии компетентных специалистов, особенно в области коммуникаций, а также в использовании организаций для обслуживания нецелевых интересов [7], что актуально в большей или меньшей степени как для России, так и для других стран. Наличие организационных барьеров отмечается, в частности, в США, где, по мнению ряда экспертов, федеральные службы поддерживаются разными политическими силами, имеют различные источники финансирования, отличаются по своей структуре, ставят перед собой различные задачи [19, р. 94–96], не имеют единого информационного ресурса [22, с. 13] и часто конкурируют друг с другом [22, с. 96]. В Российской Федерации подобных серьезных

препятствий нет, поэтому успех создания и функционирования такой организационной структуры зависит от грамотности управленческих решений, профессионализма конкретных исполнителей и применения инноваций.

Рассмотрим некоторые из возможных вариантов институционального оформления государственного центра антикризисного управления и коммуникаций: на базе центрального органа власти, т.е. в структуре государственного аппарата; или на основе одного из государственных информационных агентств.

Успешным примером создания централизованной системы по управлению кризисами на базе центрального органа власти может служить Аппарат помощника Президента России С. Ястржембского (Информационное управление Президента России), функционировавший в этом качестве с января 2000 по март 2004 г. Аппарат осуществлял управление коммуникациями по чеченскому кризису (в период проведения контртеррористической операции в Чеченской Республике) и в связи с аварией и гибелью людей на подлодке «Курск».

Следует обратить внимание также на возможность создания центра антикризисного управления на базе одного из государственных информационных агентств. Преимуществами являются широкие возможности мониторинга, анализа и распространения информации. В данном случае, однако, следует дополнительно проработать статус центра, механизмы принятия решений, взаимодействия с государственными и негосударственными структурами, субординацию.

Второй этап — этап преодоления кризиса. В условиях дефицита времени и информации, которые становятся в период кризиса наиболее ценными ресурсами, важно грамотно распоряжаться ими. Основными постулатами антикризисного реагирования являются: скорость, открытость, непротиворечивость информации («единый голос организации») [16, р. 128–133]. Типичные ошибки — слишком длительный сбор данных и самоустранение от контактов с прессой. Так как чрезвычайное событие в любом случае требует немедленного освещения, СМИ вынуждены черпать информацию из других источников, в том числе из слухов и высказываний периферийных комментаторов. В результате обнародованные позже официальные данные оказываются в уже созданной и, как правило, враждебной информационной среде, где могут быть либо не услышаны, либо неверно интерпретированы.

Антикризисная структура выглядит следующим образом.

Источники

1. Координационный центр — оперативный штаб, берущий на себя руководящую функцию, как в области ликвидации кризиса, так и в управлении коммуникационными процессами. Координация информационных потоков осуществляется сверху вниз по принципу «пирамиды»: на основе антикризисного плана оперативный штаб разрабатывает единую коммуникационную стратегию и определяет, какие сообщения могут быть переданы информационными структурами ведомств, принимающих участие в ликвидации кризиса, а также осуществляет подбор ньюсмэйкеров. Это позволяет исключить возможность несогласованности и расхождений в подаче информации, избежать поспешных заявлений со стороны отдельных органов, максимально полно осветить ситуацию с точки зрения компетенции различных ведомств, а также заполнить информационный вакуум, не дав тем самым развиваться элементам дезинформации и контрпропаганды.

2. Пресс-центр — связующее звено между оперативным штабом и СМИ, откуда должна исходить вся официальная информация.

3. «Горячая линия» — техническое обеспечение механизмов прямых контактов с населением по телефону, электронной почте, посредством специального интернет-ресурса.

4. Линия взаимодействия с другими организациями.

5. Центр мониторинга информации.

Третий этап — посткризисный. В случае допущения ошибок в этот период, кризис может возродиться и перейти на новую стадию. На посткризисном этапе требуется прежде всего проанализировать причины недавнего кризиса, реакцию на него и его последствия. Затем, учитывая успехи и ошибки в его преодолении, внести изменения в антикризисный план. При необходимости следует усовершенствовать стратегию и тактику функционирования организации для предотвращения возникновения кризисных ситуаций в будущем.

Огромную роль играют в этот период антикризисные коммуникации. От того, как будут представлены результаты преодоления кризиса, будет зависеть, оставит ли он после себя ощущение успеха или поражения. Ситуация должна быть достаточно ясна и понятна общественному мнению, чтобы избежать дальнейших спекуляций на эту тему. Следует предъявить отчет о действиях, которые были предприняты для преодоления кризиса, при этом грамотно расставив акценты, так чтобы не оставалось сомнений, что было сделано все возможное. Успешно проведенная антикризисная кампания в результате благоприятно отражается на репутации.

1. *Lerbinger O.* The Crisis Manager: Facing Disasters, Conflicts, and Failures. New York, 2012.

2. *Бек У.* Общество риска. На пути к другому модерну. М., 2000.

3. *Albala-Bertrand J.M.* Globalization and localization: An Economic Approach // *Rodriguez H., Quarantelli E.L., Dynes R.* (eds). Handbook of Disaster Research. New York, 2006.

4. *Arquilla J., Ronfeldt D.* Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, MR-1382-OSD, 2001.

5. *Порфирьев Б.Н.* Информационные технологии: источник рисков или инструмент управления рисками общественного развития. <http://www.imepi-eurasia.ru/news.php?id=124> (08.07.2005).

6. *Altheide D.L.* Creating fear: news and the construction of crisis. New York, 2002.

7. *Reynolds B.* Crisis and Emergency Risk Communication. <http://www.bt.cdc.gov/cerc/pdf/CERC-SEPT02.pdf> (09.2002).

8. *Castells M.* Communication Power. New York: Oxford University Press Inc., 2009.

9. *Thomas T.L.* Al Qaeda and the Internet: The Danger of «Cyberplanning» // Parameters, Spring 2003.

10. Frattini: 11 settembre della diplomazia // Corriere della Sera (Redazione online). http://www.corriere.it/politica/10_novembre_28/wikileaks-scontro-politico_9a5a15e0-faf7-11df-abbf-00144f02aabc.shtml (28.11.2010).

11. *Castells M.* La wikirrevolución del jazmín // La Vanguardia. <http://www.lavanguardia.com/opinion/articulos/20110129/54107291983/la-wikirrevolucion-del-jazmin.html> (29.01.2011).

12. *Шушкова Т.* Потеря революционного контроля // Коммерсантъ Weekend. 21.10.2011. № 40 (3636).

13. *Грызунова Е.А.* Практика антикризисного управления и коммуникаций // Менеджмент сегодня. 2011. № 3 (63). С. 130–139.

14. *Аликова А.* Чрезвычайные ситуации мирного и военного времени. Ростов-на-Дону, 2001.

15. *Boin A.* From Crisis to Disaster: towards an integrative Perspective // *Perry R.W., Quarantelli E.L.* (eds). What is a Disaster? New Answers to Old Questions. Philadelphia, PA.: Xlibris, 2005. P. 153–172.

16. *Coombs T.W.* Ongoing crisis communication: planning, managing, and responding. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc., 2007.

17. *Thomas W.I. and Thomas D.S.* The child in America: Behavior problems and programs. New York, 1928.

18. *Millar D.P., Heath R.L.* Responding to Crisis: A Rhetorical Approach to Crisis Communication. Mahwah, New Jersey, 2003.

19. *Perrow C.* The next catastrophe: reducing our vulnerabilities to natural, industrial, and terrorist disasters. Princeton, 2011.

20. *Kabeil M.M.* A Proposed framework for developing a national Crisis Management information system // International Journal of Information Systems for Crisis Response and Management. Vol. 1, Iss. 4. 2009. P. 50–74.

21. Perrow C. Using Organizations: the Case of FEMA. <http://understanding-katrina.ssrc.org/Perrow/> (11.06.2006).

22. Пиперс Т. Представьте себе! СПб., 2005.

*Н.Л. Клименко**
(Россия)

Становление системы противодействия терроризму в Российской Федерации в 1990-е годы

Аннотация. Статья посвящена анализу процесса создания основ системы противостояния терроризму в Российской Федерации в эпоху радикальных рыночных реформ. Автор рассматривает факторы, вызвавшие беспрецедентный всплеск терроризма на постсоветском пространстве, дает качественную характеристику особенностям терроризма в современный период, анализирует основные этапы становления системы противодействия терроризму. В итоге отмечается, что в экстремальных условиях было положено начало созданию единой системы противодействия терроризму в стране. В конце 1990-х гг. были предприняты решительные шаги по созданию данной системы и механизмов ее реализации. Однако эта деятельность имела много недостатков и созданная система была не очень действенна.

1990-е годы — особый период в российской истории. В эти годы были проведены решительные преобразования, направленные на модернизацию общественно-политической и экономической систем путем отказа от сложившейся в советский период модели развития. В политической сфере преобразования были направлены на превращение России в правовое демократическое федеративное государство, основанное на принципе разделения властей, а также на становление парламентаризма и многопартийности. В экономической сфере либерализация ценообразования и торговли, приватизация собственности привели к складыванию переходной экономики рыночного типа. Реформы проводились сверху, жесткими методами, без учета национальных традиций страны, что привело к резкому обострению уже сформировавшегося к тому времени глубокого системного кризиса, главной составляющей которого

* Клименко Н.Л., ф-т государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

был кризис власти. В этих условиях неизбежным следствием явился небывалый взлет терроризма в стране.

Факторами, способствовавшими резкому усилению терроризма, являлись следующие:

распад СССР, вызвавший изменения в национально-государственном устройстве, рост националистических и сепаратистских тенденций и обострение межэтнических конфликтов;

резкий спад в экономике, падение ВВП на 44% , рекордные показатели внутреннего и внешнего долга;

рост цен в 10–12 раз, обесценивание личных накоплений граждан, гиперинфляция, «кризис неплатежей», резкое сокращение доходов и уровня жизни населения;

безработица, небывалое социальное расслоение, обострение социальных противоречий;

криминализация экономики и всего общества, рост организованной преступности;

борьба за власть различных социально-политических группировок и элит с переходом к использованию антиобщественных форм, коррупция во властных структурах;

сформировавшиеся в последние годы Советской власти тенденции к усилению террористической деятельности, зарождению массового терроризма, обострение межэтнических конфликтов;

отсутствие единой мощной системы противодействия терроризму, слабость спецслужб, возникшая в результате многочисленных необдуманных преобразований в первые годы после распада СССР, недоверие к ним со стороны населения;

отсутствие адекватной правовой базы, затруднявшее работу правоохранительных органов, «правовой нигилизм» значительной части населения;

общемировая тенденция усиления терроризма и его интернационализация;

резкое усиление активизации исламистских радикальных группировок и их вмешательство во внутренние процессы Российской Федерации;

усиление клерикализации сознания населения, активное проникновение радикального исламистского течения «ваххабизм» на территорию Российской Федерации;

создание на практически незащищенных новых административных границах России «пояса нестабильности» в виде бывших горячих точек Советского Союза (Грузия, Таджикистан, Молдова и др.);