

О ПОДХОДАХ К УПРАВЛЕНИЮ СОСТОЯНИЕМ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Аннотация

Законодательством Российской Федерации обеспечение национальной безопасности определено как область стратегического планирования, имеющая жизненно важный для государства и общества характер. Рассматривая стратегическое планирование в качестве инструмента принятия управленческих решений, необходимо опираться на методологические основания, позволяющие обеспечить единство приоритетов, гармонизацию целей и координируемость процессов их реализации на всех уровнях управления. Результаты данного исследования содержат обоснования и предложение по совершенствованию подхода к стратегическому управлению национальной безопасностью на федеральном и региональном уровнях, на основе анализа состояния безопасности в субъектах Российской Федерации по сферам возникновения вызовов и угроз.

Подход к государственному стратегическому управлению в российском законодательстве выдержан в духе классического стратегического менеджмента. Так, анализируя законодательные основания современного государственного стратегического планирования, очевидным становится принципиальное родство предпосылок управления стратегическим развитием с представлениями школ проектирования и планирования. Это позволяет обозначить возможности и ограничения эффективной работы стратегии национальной безопасности, формируемой по требованиям текущего российского законодательства, а также даёт основания для определения комплементарных инструментов, необходимых для управления в условиях, для которых классический подход мало продуктивен.

Зоны возможностей классического стратегического планирования связаны с управляемой системой, к параметрам которой относится в первую очередь способность реалистично прогнозировать её будущее состояние (Струмилин, 1932, Ansoff, 1965; Christensen, Andrews, Bower, Hamermesh, Porter, 1965). Предполагается, что прогностические способности организации позволяют с высокой долей вероятности выявить возможности и угрозы внешней среды, равно как и соотнести их с собственными сильными и слабыми сторонами, сила и слабость которых априори корректно верифицируется организацией для новых условий. При такой постановке

¹ Авторы благодарят коллег по ИГМУ НИУ ВШЭ – Рычкову Н.А. и Сластихину И.Ю. за участие в подготовке материалов к докладу

вопроса теория предлагает аналитический инструментарий, позволяющий организации формулировать логику своих действий для планируемых изменений. Результатом прохождения аналитических процедур в рамках классического подхода является формулирование стратегии, которая фактически является долгосрочным планом действий организации.

Несмотря на наличие в классическом подходе инструментария стратегического управления, на практике реальная ценность классического подхода существенно снижается из-за проявления факторов неопределённости. В первую очередь, к ним относятся ограничения прогнозируемости изменений, которые становятся весомыми в условиях возрастания турбулентности внешней среды (Ansoff, 1979). Турбулентность делает мало реалистичным само предположение о возможности создания точных стратегий, описывающих конкретный «путь» организации к видимой и в высокой степени неизменной цели. Для условий неопределённости такой подход к планированию приводит к возникновению «слепых зон» управления и риску концентрации усилий и ресурсов на решении задач, потерявших свою актуальность.

Кроме того, идеи ценности «жёсткого» плана, не учитывают риски применения классического подхода организациями, деятельность которых требует гибкого реагирования. На практике, крен в сторону «бумажной» работы управленцев переводит фокус с реальной деятельности по достижению целей на работу аналитически – прогностического толка, оторванную от практического менеджмента.

Стратегическое управление в рамках классического подхода, реализуемое в условиях низкой определённости, приводит к сверх затратам процесса планирования при его низкой прогнозной силе. В крайнем случае, применение технологий классического менеджмента может привести к разрывам между планированием и реализацией и между представлением о будущем и реальностью, связанной с проявлением «слепых зон» управления.

В результате можно заключить, что действующий подход к государственному стратегическому управлению и планированию соответствует классической методологии со всеми вытекающими из этого возможностями и рисками. Так, возможным и обязательным становится формирование конкретных долгосрочных директив, нисходящих на все уровни государственного управления; создание региональных, отраслевых или функциональных стратегий, фактически являющихся руководством к действию на каждом этапе реализации прогноза и задающих ориентиры для государственных и муниципальных программ и планов их реализации.

Однако принципиальная возможность масштабного и качественного прогнозирования и стратегирования остаётся под вопросом. Обостряются риски неоправданных или критически высоких затрат на разработку и поддержание в актуальном состоянии как всей системы стратегического планирования так и отдельных ее блоков. Так, в традициях классического подхода, фактически вне фокуса ФЗ №172-ФЗ остаётся процесс реализации стратегии, отданный «на откуп» бюрократическим процедурам, что фактически сводит решение задачи стратегического управления к техническому планированию.

Подходы к стратегическому управлению в условиях динамичности и неопределённости внешней среды. Эффективность подходов к стратегическому управлению детерминируется характеристиками среды, в которых существует конкретная организация. Говоря о потенциальной сфере нивелирования рисков, целесообразно обратиться к подходам к стратегическому управлению, разрабатываемым для условий принятия решений в условиях неопределённости. Заметим, что данные технологии в большей степени разрабатываются для бизнес-организаций, что обуславливает необходимость их адаптации и ограниченность применения для сферы государственного управления.

Новые подходы к стратегическому управлению и планированию связаны с экономикой знаний и управленческими инновациями. Эти подходы предполагают, что конкурирующие и развивающиеся организации вынуждены принимать стратегические решения в условиях быстрых изменений внешней среды; высокой неопределённости последствий принятия решений; возникновения значимых возмущающих воздействий не только в рамках ближайшего круга связанных с организацией агентов, но и проистекать из комплементарных, новых развивающихся или несвязанных рынков и т.п.

Традиционные подходы к управлению в таких условиях теряют свою эффективность еще и потому, что долгий цикл разработки и принятия управленческих решений вступает в диссонанс с требованиями среды, ее динамизмом, а формирование детальных стратегий становится мало эффективным ввиду многообразия и высокой сложности взаимосвязей, невозможности точного прогнозирования условий и параметров развития, новых вызовов и угроз. Как следствие, возникает спрос на подходы, основанные на новых принципах.

Из их числа, высокую ценность в вопросах разработки и реализации документов стратегического планирования стратегии могут оказать положения ресурсной концепции стратегического управления, концепции динамических способностей, концепций меж-организационных взаимодействий и управления знаниями. Однако, в интересах

текущего исследования, мы ограничимся сферой прогнозирования и актуальными представлениями об этой зоне стратегии в знаковых работах по проблеме стратегического планирования в условиях неопределённости. Подходы к стратегиям организаций, функционирующих в среде, прогнозирование которой значительно осложнено, содержат следующие идеи:

1. Стратегии перестают формироваться исключительно как продукт последовательных этапов прогнозирования, стратегирования и программирования, подготовка и реализация которых осуществляется на протяжении всего периода прогнозирования (Weinhocker, 1999; Kaplan, Weinhocker, 2003).

2. Прогнозирование в его классическом смысле как начало стратегического процесса и механизм обоснования его границ перестаёт существовать.

3. Неопределённость внешней среды предполагает, что угрозы и возможности возникают непредвиденно, и, что на предыдущем этапе планирования фактически невозможно предсказать новые изменения. Как следствие, прогнозирование становится не «разовым» циклическим, а перманентным инструментом (Doz, 2008; Doz, Mikko, 2008). Организации анализируют среду на предмет возможностей и угроз перманентно, и выявленные изменения ложатся в основу множества стратегических линий.

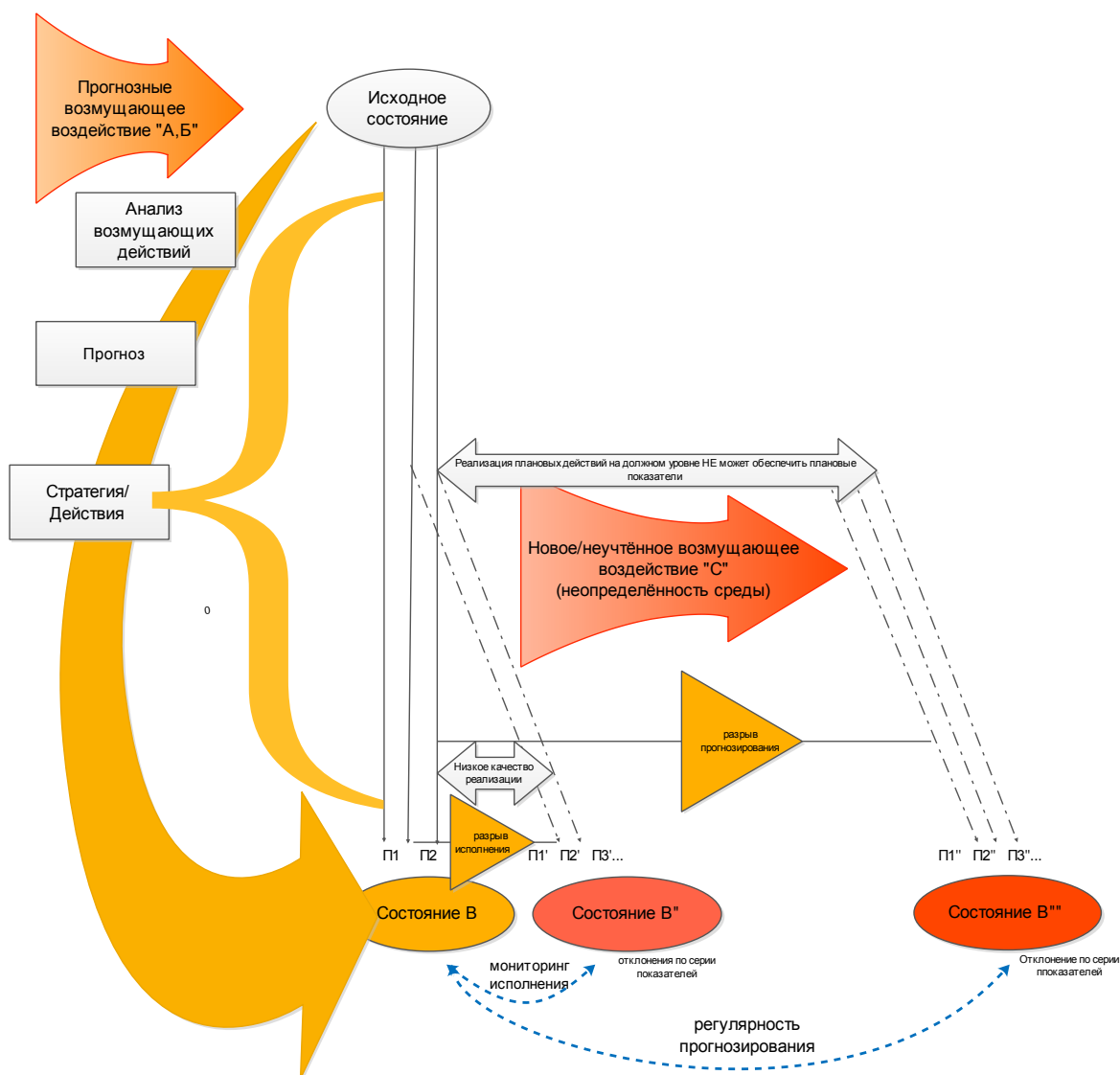
4. Стратегия, в конечном счёте, становится диверсифицированной сетью действий, основанных на различных аспектах будущего (Weinhocker, 1999; Kaplan, Weinhocker, 2003).

5. Использование возможностей в динамичной внешней среде становится возможным только в случае переноса акцента в стратегическом управлении с планирования на мониторинг, контроль и реализацию. Своевременная реакция организации на изменения обеспечивается подходом к управлению информацией в рамках организации и использованию информации, генерируемой во внешних эксплоративных системах (Doz, 2008; Doz, Mikko 2008).

Подход к стратегическому управлению состояниями в государственном управлении. Классический подход к стратегическому управлению и подходы, формируемые для динамичной и неопределённой внешней среды, фактически являются крайними точками представления о стратегии организации в современных условиях. Однако сочетание их элементов может обеспечить как возможность формирования относительно стабильных стратегий в сферах государственного планирования с низким уровнем динамичности и неопределённости, так и возможности гибкого реагирования и актуальной инициации изменений в динамичных областях деятельности, число которых значительно возрастает в условиях кризиса. Разрабатываемый в рамках исследования

подход ориентирован на нивелирование отклонений реальных результатов стратегии от планируемых, возникающих в результате разрывов прогнозирования. Под разрывами прогнозирования в данном случае понимается изменение прогнозируемой ситуации по причинам усиления влияния в процессе реализации стратегии факторов, игнорируемых при первичном прогнозировании.

Рисунок 1. Виды разрывов между плановыми и фактическими результатами стратегического управления и их нивелирование



Предлагаемый подход к стратегическому управлению на государственном уровне основывается на идеологии, комплементарной классическому подходу, закрепленному в ФЗ №172-ФЗ. Подход ориентирован на работу с объектами управления в условиях низкой определённости и разрабатывается для управления интегральными состояниями. Под таковыми в настоящем исследовании понимаются структурированные состояния человеческого общества, либо его групп, выделяемых по административному,

территориальному, социальному и иным признакам, характеризующие отношения индивидуумов к среде своего существования и жизнедеятельности.

Федеральная и региональная власть может использовать предлагаемый подход в целях обеспечения условий своевременного реагирования на возникающие возможности и угрозы, влияющие на состояние различных сфер жизнедеятельности государства и общества.

При этом возникает задача описания состояний этих сфер при помощи набора необходимых и достаточных характеристик (индикаторов, показателей). Такие характеристики должны отвечать принципам:

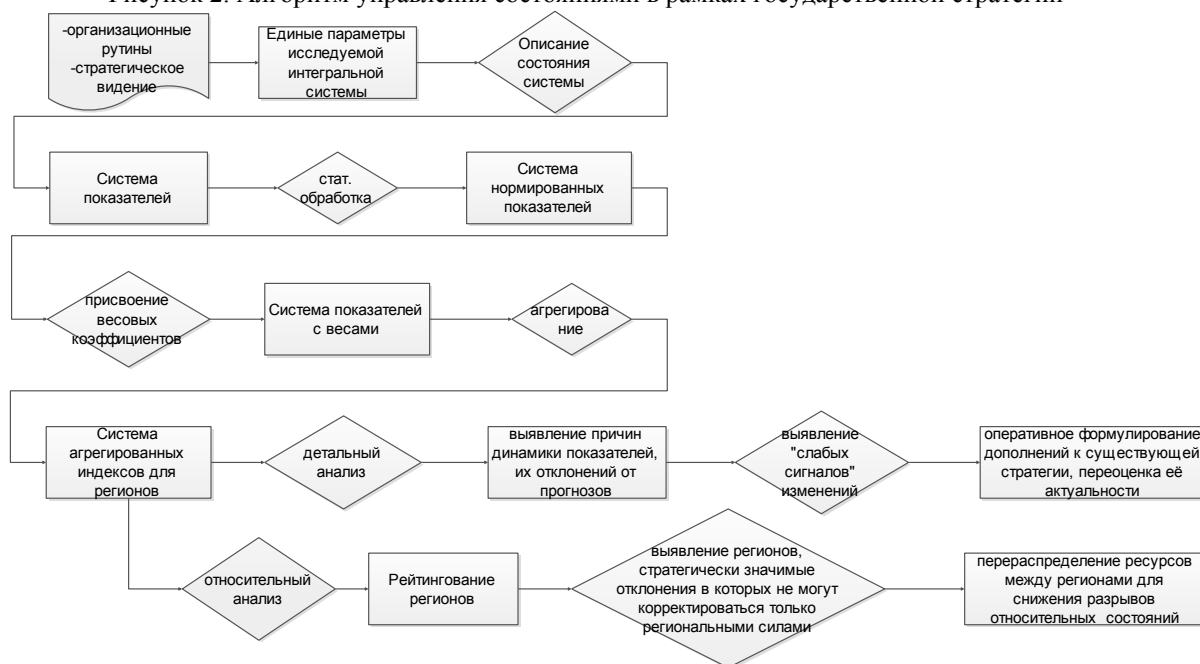
- комплиментарности: показатели, характеризующие исследуемое состояние и закреплённые в стратегии, и показатели, используемые для описания состояния в аналитических целях, являются взаимодополняющими;
- точечности: информация собирается непосредственно «на местах», сотрудниками, работающими с ней в рамках своего функционала;
- сопоставимости: кризисные сферы одинаково интерпретируются и описываются в различных регионах;
- когнитивности: значимым является использование форм визуализации получаемых данных, что облегчает восприятие массива информации и способствует быстрому и скоординированному принятию решений;
- регулярности: данные обновляются систематически и анализируются на перманентной основе;
- операционной погружённости: мониторинг осуществляется на регулярной основе группами лиц, закреплёнными на всех уровнях иерархии. Дополнительную ценность инструменту придаёт то, что конкретные лица занимаются этим в рамках стандартных трудовых рутин, и глубоко погружаются в проблему;
- компетентности: подход предполагает развитие специфических аналитических кадровых компетенций и развития эффективной коммуникационной инфраструктуры как на местах, так и между региональным и федеральным уровнями.

Предлагаемый подход к оценке состояний интегральных систем, к которым мы относим состояние национальной безопасности в регионах Российской Федерации, включает ряд этапов, повторяющихся на регулярной основе и закреплённых в рутинной деятельности государства²:

² Работы по этапам 1, 2, 5,6,7 реализуются силами федеральных властей, этап 3 силами региональных властей, этап 4 находится в совместном ведении

1. Интерпретация объекта стратегического планирования, что предполагает описание объекта, формулирование его характеристик и транслирование единого представления об объекте управления среди всех участников стратегического планирования;
2. Анализ, оценка и описание показателей, индикаторов минимально необходимых и достаточных для описания состояния как объекта планирования и управления;
3. Регулярный сбор данных в регионе по выбранным показателям, наблюдение за их динамикой, анализ причин отклонений.
4. Формирование устойчивых, низко бюрократизированных рутин, по поводу выявления «слабых сигналов» потенциальных изменений состояния, через поиск причин отклонений динамик показателей либо групп показателей. Формирование оперативных прогнозных заключений на уровне региона. Накопление данных о значимых локальных изменениях на федеральном уровне;
5. «Сворачивание композитных индексов» и расчёт интегральной характеристики состояния для каждого региона, построение рейтинга всех регионов и выявление регионов аутсайдеров;
6. Анализ индексов регионов аутсайдеров и системы показателей с последующим выявлением проблемных зон;
7. Распределение зон ответственности по уровням управления (федеральный, совместное ведение РФ и субъектов РФ, субъекты РФ, муниципальные образования) и сферам управления. Формирование «обратного управленческого сигнала» регионам аутсайдерам, подкреплённого федеральными ресурсами, ориентированными на стабилизацию ситуации совместными с региональными властями усилиями.

Рисунок 2. Алгоритм управления состояниями в рамках государственной стратегии



Результаты реализации подхода. Подход даёт основания для корректировки программ в части направлений стратегического развития, проектов и мероприятий. Повышается точность стратегического управления через развитие широкого спектра механизмов операционализации стратегии в организационных рутинных, ориентированных на поиск возможных отклонений, обновление информации, закрепление стратегического управления в повседневной деятельности и системное выявление новых источников, влияющих на стратегически значимые состояния.

Стратегическое управление национальной безопасностью в субъектах Российской Федерации. Инструментальные возможности подхода продемонстрированы на примере оценки состояния национальной безопасности по сферам возникновения вызовов и угроз.

Первичный массив показателей состояния национальной безопасности был сформирован в рамках следующих процедур:

- системный анализ документов стратегического планирования, для определения основных цели и задачи. Выявлены противоречивые целевые установки, осуществлён отбор целевых ориентиров стратегического планирования, отражающих динамику состояния национальной безопасности регионов Российской Федерации;

- анализ направления, по которым предполагается проводить сбор исходных данных с привлечением компетентных специалистов; анализ наиболее актуальных вызовов и угроз состоянию национальной безопасности, по которым предполагается формировать композитные субиндексы;

- формирование смысловых (тематических) блоков данных, по которым группируются показатели оценки безопасности регионов Российской Федерации, определение состава показателей каждого блока данных.

Рисунок 3. Процесс отбора групп показателей по сферам возникновения вызовов и угроз



В рамках проведения пилотных расчетов композитные индексы оценки состояния национальной безопасности были получены на основе рассчитанных субиндексов по трем рассматриваемым сферам возникновения угроз:

- Диспропорции развития регионов Российской Федерации;
- Демографические тенденции, распределение трудоспособного населения и миграционные процессы;
- Состояние транспортной инфраструктуры и транспортная доступность территорий субъектов Российской Федерации.

В результате реализации всех аналитических этапов возможным становится формирование рейтинга регионов по состоянию национальной безопасности.

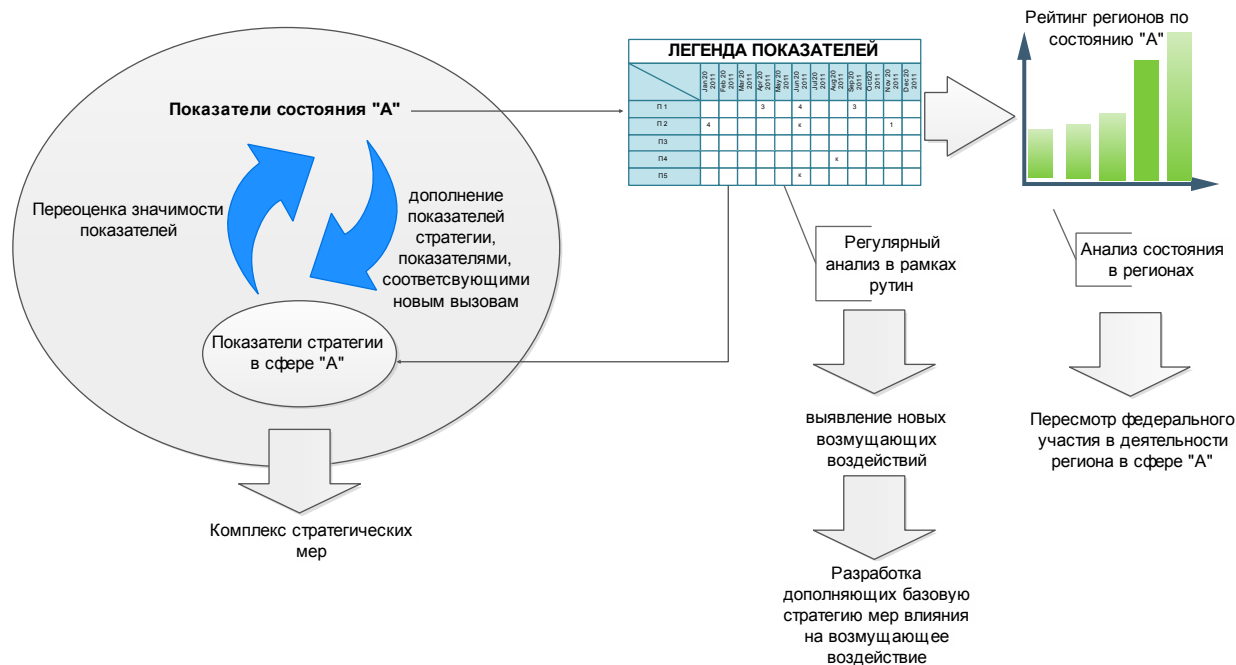
Рисунок 4. Карта регионов Российской Федерации с выделением регионов по уровню оценки состояния национальной безопасности по трем сферам возникновения угроз



Результаты анализа позволяют выявить регионы, относительное состояние национальной безопасности в которых значительно ниже общероссийского. В число рискованных регионов попали: Новгородская область, Республика Бурятия, Курганская область, Кемеровская область, Забайкальский край, Псковская область, Республика Калмыкия, Республика Алтай, Еврейская автономная область и Республика Тыва. Большинство регионов являются приграничными, что усиливает их вес в рисках национальной безопасности России в целом, в том числе по параметрам угрозы территориальной целостности. Результаты элементарного анализа рискованных регионов позволили сформировать предметные рекомендации для корректировки стратегического управления их состояниями.

Подход к управлению состояниями в сочетании с подходом к стратегическому управлению, предлагаемому ФЗ 172-ФЗ, позволяет сформировать более широкий, адекватный вызовам и угрозам, перечень мер по достижению стратегических целей и их пересмотру в стратегиях, программах, планах действий.

Рисунок 5. Управления стратегией как управление состояниями



Основными возможностями подхода являются разработка дополняющих базовую стратегию мер влияния на возмущающее воздействие, пересмотр федерального участия в деятельности региона в стратегически значимых сферах и отражение мер противодействия вызовам и угрозам в региональных документах планирования и программирования.

Библиография:

1. Christensen R., Andrews K. R., Bower J. L., Hamermesh R. G., Porter M. E., Business Policy: Text and Cases, 1965
2. Ansoff I., Corporate strategy, McGraw Hill, New York, 1965
3. Beinhocker E. D., Robust Adaptive Strategy. Sloan Management Review, Spring, 1999
4. Kaplan S., Beinhocker E. D, The Real Value of Strategic Planning, Sloan Management Review, Winter, 2003
5. Doz Y., Fast strategy: how strategic agility will help you to stay ahead of the game, Pearson Education Limited, 2008
6. Doz Y., Mikko K., How agile is your strategy process? Strategy Magazine, Issue 15 March, 2008

7. Струмилин С.Г., Проблемы планирования в СССР, 1-е изд., М.: Изд-во Академии наук СССР, 1932
8. Федеральный закон от 28.12.2010 года №390-ФЗ «О безопасности»
9. Федеральный закон от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации»