Александр РАЙКОВ

Система для стратегического управления

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ

Президентом Российской Федерации утверждено около 100 стратегий, концепций, доктрин (далее – стратегических документов). В этот список входят, например, «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года». К стратегическим документам относятся также указы Президента РФ, утвержденные в день инаугурации 7 мая 2012 г. В контексте стратегических документов формируются технологические платформы. В настоящее время в Государственной Думе РФ рассматривается проект закона о стратегическом планировании.

Специфика стратегических документов характеризуется повышенной сложностью контроля исполнения, поскольку содержащиеся в них цели, задачи, направления, мероприятия зачастую носят концептуальный, постановочный характер и, как следствие, не всегда сопровождаются количественными параметрами оценки, не все поддерживаются показателями государственной статистики. Около 30% контрольных показателей стратегических документов вообще носят качественный, трудно оцениваемый характер, определить исполнение которых можно либо экспертными методами, либо путем автоматизированного анализа материалов СМИ, либо на основе специальных социологических исследований.

Стратегический документ, как правило, не включает конкретное описание механизмов его исполнения и тем более его бюджетной поддержки. Для этого есть соответствующие государственные и федеральные целевые программы – их около 60. В скором времени они будут интегрированы с помощью государственных целевых программ, число которых может достичь 25. В этот же ряд плановых документов входят технологические платформы, статус которых пока окончательно не определен. В рамках этих плановых документов реализуются конкретные мероприятия и проекты с применением методов проектного менеджмента.

Четкой формализованной привязки целевых программ, технологических платформ и отдельных проектов к стратегическим документам нет. Целевые программы далеко не полностью предусматривают государственные и региональные бюджетные расходы. Сейчас их охват для федеральных целевых программ составляет менее 10%, хотя планируется, что государственные целевые программы смогут охватить около 90% федерального бюджета.

В каждом субъекте Российской Федерации разрабатываются стратегические документы на региональном уровне, учитывающие специфику региона. Во исполнение этих документов утверждаются региональные целевые программы, реализуются конкретные жизненно важные проекты в сфере промышленности, строительства, ЖКХ, социальной политики и др.

Улучшению порядка в стратегическом планировании и контроле исполнения стратегических директив будет способствовать принятие упомянутого выше закона о стратегическом планировании (возможно, о стратегическом управлении) в Российской Федерации. Вместе с тем этот закон, по всей видимости, не сможет учесть все вопросы регламентации процессов стратегического планирования, контроля, стратегического организационного структурирования и тем более – решения вопросов управления мотивациями сотрудников в органах государственной власти. Принятие этого закона, несомненно, потребует разработки подзаконных актов, число которых может достигнуть нескольких десятков уже в первые годы его исполнения.



Александр РАЙКОВ – доктор технических наук, профессор РАНХиГС, ведущий научный сотрудник ИПУ РАН, Лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

В предыдущих номерах

Тема представлена:

№ 5. 2012. НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СФЕРЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ (автор В. Мельников)

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА

Учитывая сложность процессов стратегического планирования, установления взаимосвязей и контроля исполнения стратегических показателей, разрабатывается соответствующая многоуровневая информационная система (далее – Система). Она предназначена для поддержки стратегического планирования, управления и контроля в Российской Федерации с применением современных информационно-аналитических и экспертно-аналитических технологий. Система реализуется на технологической основе распределенных ситуационных центров органов государственной власти, работающих по единому регламенту. Возможности Системы позволяют:

• автоматизировать процесс подготовки и представления в высшие органы государственной власти аналитической информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации по исполнению стратегических документов, государственных и федеральных целевых программ;

• обеспечивать компьютерный ввод и хранение реестра стратегических документов федерального и регионального уровня с выделением контрольных значений таких реквизитов, как цели, задачи, приоритетные направления действий, мероприятия;

• осуществлять повсеместный сбор статистической, социологической, экспертной информации, а также материалов СМИ с привязкой к реквизитам стратегических документов;

• классифицировать поступающую информацию для определения динамики сегментов рынка государственных услуг для обеспечения роста качества последних;

• производить всеобъемлющую оценку состояния выполнения стратегических документов, актуальности и причин возникновения проблем, ключевых факторов успеха, эффективности деятельности органов власти;

• помогать в выработке и обосновании эффективных решений по выполнению стратегических документов с применением компьютерного моделирования и визуализации.

Контроль исполнения стратегических документов с применением Системы должен осуществляться в установленном порядке на основе информации, поступающей от руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от их форм собственности.

Информационно-аналитические и экспертно-аналитические средства Системы направлены на обеспечение:

• упреждающего выявления угроз и рисков исполнения стратегических решений на основе обработки оперативной и ретроспективной информации;

• концептуального и имитационного моделирования стратегических ситуаций для выявления наиболее актуальных проблем и вопросов, обоснования проектов стратегических решений;

• организации в сети распределенных ситуационных центров сетевых экспертиз, проведения стратегических совещаний с подключением внешних экспертов;

• определения таких комплексных воздействий на совокупности факторов и обстоятельств, которые обеспечат наибольший стратегический эффект, и др.

Моделирование основывается на использовании множества самых современных методов: стратегического анализа и прогноза, эволюционных алгоритмов, решения комплексных задач управления социально-экономическим развитием страны и ее регионов, сетевой экспертизы и др.

ПРИМЕР ЭКСПЕРТНОЙ АНАЛИТИКИ

Новым средством в Системе является механизм достаточно быстрой подготовки обоснованных рекомендаций по актуальной проблеме с применением методов:

• проведения сетевых экспертных процедур, позволяющих по специальным методикам получить оценки от множества территориально распределенных экспертов;

• концептуального моделирования, помогающего интегрировать оценки экспертов, обеспечить целостный дискурс при обсуждении.

Рассмотрим работу этого механизма на примере проведения демографической политики. Цели упомянутой выше концепции демографической политики Российской Федерации, утвержденной в 2007 г., предусматривают стабилизацию численности населения и создание условий для ее роста. Вместе с тем, как показало время, достижение этих целей до сих пор составляет трудноразрешимую проблему, требующую неустанного контроля.

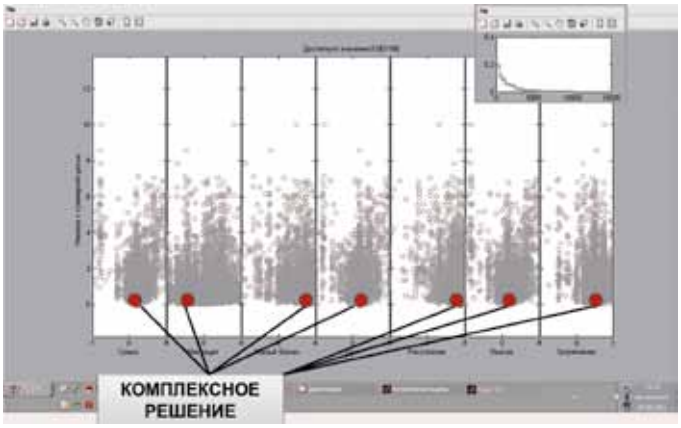
В контексте этой проблемы сформирован запрос отобранным по специальной методике экспертам на шкальную оценку и комментарий ряда позиций проведения демографической политики. Эксперты обосновывают свои позиции, перечисляют факторы, влияющие на ее успешность. Например, они считают, что государство может и должно оказывать влияние на уровень рождаемости в стране, но в строго определенных рамках, не нарушая прав личности. Тем временем действия властей на региональном и особенно федеральном уровне экспертами оцениваются как недостаточно эффективные, способствующие лишь временному улучшению демографической ситуации. На основе результатов опроса экспертов строится концептуальная модель проблемной ситуации (вершина модели показана на **рисунке 1**, с.60). Эта модель вводится в компьютер и становится доступной взаимодействующим между собой экспертам.

С применением концептуальной модели и в режиме взаимодействия с экспертами может оцениваться

Рисунок 1. Концептуальная модель демографической политики



Рисунок 3. Определение комплексного решения

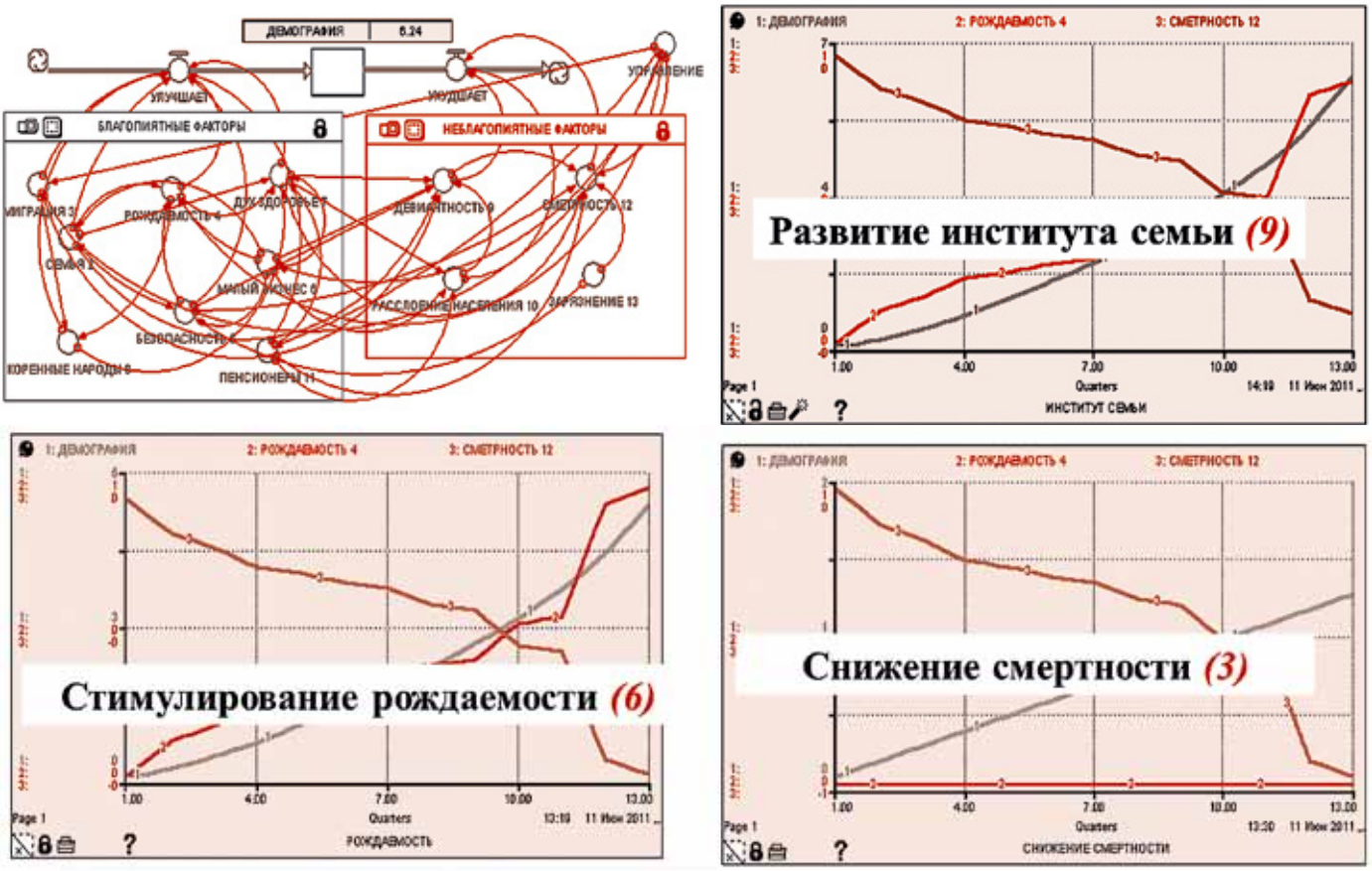


эффективность различных краткосрочных и долгосрочных сценариев действий органов государственной власти, например, таких как развитие института семьи, стимулирование рождаемости и др. (**рисунок 2**).

Компьютерное моделирование позволяет также найти комплексный сценарий ведения демографической политики, формирующий сбалансированное воздействие на ситуацию. Для этого решается обратная задача – задается значение целей и под них рассчитывается оптимальное распределение ресурсов (**рисунок 3**). Например, для решения проблемы эксперты в согласованном формате могут предложить пересмотреть такие аспекты социальной политики государства как: оздоровление населения средних и старших возрастных групп; выравнивание материального положения населения; развитие молодежной и семейной политики; решение жилищной проблемы молодой семьи; оптимизация социального планирования; обеспечение условий для дошкольного образования и др.

Компьютерное моделирование при сетевом взаимодействии с экспертами помогает создать целостный дискурс среди экспертов, существенно ускорить достижение взаимопонимания руководителей, вырабатывающих меры для решения демографического вопроса.

Рисунок 2. Компьютерная оценка отдельных сценариев демографической политики



РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ

Есть уверенность в том, что технологические трудности, связанные, например, с методами стратегического планирования или аналитической обработкой больших объемов текстовых данных, если они и возникнут, не будут препятствием к дальнейшему ее освоению и развитию.

Сейчас становится все более актуальным решение вопросов совершенствования и развития методологического и нормативного правового обеспечения функционирования Системы. Важными аспектами развития Системы являются: обеспечение целостного охвата стратегических вопросов, быстрое достижение согласия руководителей, топ-менеджеров и экспертов относительно целей и путей действий, освоение ее пользователями нового для органов государственной власти экспертно-аналитического инструментария.

В части нормативного правового обеспечения функционирования Системы необходимо утверждение пакетов документов, касающихся работы как всей Системы, так и отдельных видов ее обеспечения. Так, в состав типовой документации Системы могут войти методики по созданию условий для улучшения реализации жизненно важных проектов в промышленности и социальной сфере, например, посвященных вопросам: диверсификации финансирования работ в перспективе; структуризации диверсифицированных источников; оценки сценариев инновационного развития; дифференциации государственных услуг; диверсификации инвестиционного обеспечения; залогового финансирования проектов; внебюджетного финансирования за счет государственных финансовых резервов, выпуска эмиссионных ценных бумаг, размещения акций за рубежом, механизма реальных опционов, отраслевой лотереи, рынка венчурного капитала.

Важными и полезными для пользователей Системы могут оказаться такие документы, как: положение о стратегическом маркетинге; руководство по сетевой экспертизе и стратегическим совещаниям; регламенты диверсификации холдингов; регламент сбора информации из органов государственной власти; кодекс профессиональной этики и др.

Для успешного внедрения Системы информационно-аналитической поддержки стратегического планирования, управления и контроля в практику потребуется утверждение соответствующего пакета документов на уровне Президента РФ и Правительства РФ.

Владимир ДАВЫДОВ

Актуальные проблемы противодействия информационному экстремизму в России

Экстремизм в его различных формах и проявлениях, сопровождаемый опасными насильственными преступлениями, в современных условиях становится для многонациональной и полирелигиозной России одним из опаснейших факторов, угрожающих целостности государства и стабильности общества.

Статистика свидетельствует о неуклонном росте преступлений данной категории: за последние 6 лет число зарегистрированных преступлений экстремистской направленности увеличилось в три раза – с 263 в 2006 г. до 622 в 2011 г. При этом приведенные данные нельзя считать абсолютно достоверными. В силу объективных и субъективных причин преступления экстремистской направленности зачастую регистрируются как совершенные по другим основаниям или входят в группу латентных преступлений. Так, например, в Республике Дагестан в 2008-2009 гг. по 130 преступлениям, совершенным членами религиозной секты ваххабитов, действия обвиняемых были квалифицированы в основном как «посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа» [1, с. 3].

Явление экстремизма весьма динамично и с каждым днем приобретает все новые черты и характеристики. В информационном обществе экстремистские организации активно используют достижения коммуникационных технологий, внедряя в свою деятельность прежде всего те из них, которые достаточно эффективно воздействуют на массовое общественное сознание.

Глобальная сеть Интернет позиционируется идеологами экстремизма как своеобразная информационная площадка для популяризации своих идей, вербовки новых сторонников, организации их самообучения по вопросам идеологии, тактики действий при проведении противоправных акций, сбора финансовых средств для своей деятель-

Владимир ДАВЫДОВ – заместитель начальника полиции УМВД России по Тульской области, соискатель Тульского государственного университета