

Зуб А.Т.

Ситуационное планирование в антикризисном управлении: рецепт успеха

Зуб Анатолий Тимофеевич — доктор философских наук, профессор, заместитель декана, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: zubat@spa.msu.ru

SPIN-код РИНЦ: [4469-8621](https://elibrary.ru/4469-8621)

Аннотация

Ситуационное планирование является важным инструментом антикризисного управления в условиях высокой степени неопределенности и риска, а также может быть основой антикризисной стратегии организаций. Оно оказывает влияние на успех кризисного менеджмента через решения, принимаемые руководителями антикризисного управления, программы, обеспечивающие легитимность и результативность кризисного менеджмента, и посредством реализации институциональной и организационной политики. Рассматриваются различные варианты связи качества ситуационного планирования и степени успешности кризисного менеджмента.

Ключевые слова

Ситуационное планирование, антикризисное управление, неопределенность, риск, менеджмент проблем.

Ситуационное планирование: основные понятия и принципы

Ключевой особенностью современного мира является возрастание неопределенности относительно будущего. Руководители самых разных уровней — от менеджеров организаций до государственных деятелей — сталкиваются с необходимостью быть готовыми к любым неожиданным и непредсказуемым изменениям, многие из которых угрожают целостности и нормальному функционированию социально-экономических и политических систем. Состояние подготовки к кризису, минимизации его последствий или преодоления ущерба от происшедшего кризиса становится нормой.

В условиях кризиса или его угрозы отсутствие необходимой информации, неопределенность трендов изменений параметров окружающей среды и быстрая изменчивость факторов, влияющих на процесс принятия решений, не позволяют при возникновении проблем в полной мере использовать алгоритм их рационального устранения, предполагающий оценку действующих сил и тенденций, поиск альтернативных решений, разработку рационально обоснованных критериев их эффективности и, наконец, выбор лучшей альтернативы, которая и ляжет в основу антикризисного плана и кризисного управления в целом. Такая ситуация острого дефицита времени и информации для последовательного проведения рациональной процедуры выбора лучшего решения все более широко распространяется: есть основания говорить о фундаментальном характере возрастания неопределенности практически во всех значимых сферах человеческого бытия.

Фундаментальная неопределенность не позволяет заглядывать далеко вперед, строить детальные и однозначные планы кризисных действий — будь то в сфере политики, экономики, техники и технологии или для преодоления природных катастроф. Ситуация усугубляется тем, что будущее состояние политических, социотехнических, экономических, экологических систем и их возможные кризисы в значительной мере определяются современными действиями людей, мотивы поведения и потребности которых часто носят нерациональный, труднопредсказуемый, эгоистический характер. В результате картина мира лишается ясных, понятных, устойчивых образов причинно-следственных отношений, столь необходимых для «нормального» планирования будущего самых разных социэкономических систем — от семейной жизни до государства¹. Труднопредсказуемые события, имеющие важные последствия для социальных систем, прерывающие их «нормальное», эволюционное развитие, или, в самом общем определении, — «кризисы», постепенно и при активном содействии СМИ становятся обыденностью, что придает образу реальности плохо поддающийся прогнозам характер.

Однако сложность, иногда почти полная невозможность прогнозирования и планирования кризисных событий не снимает ни с органов государственного управления, ни с руководства компаний ответственности за последствия кризисов. Отсюда вытекает необходимость разработки теоретических аспектов планирования кризисного менеджмента и рекомендаций по практической имплементации таких планов.

Понятия «кризис», «чрезвычайное происшествие», «бедствие», «катастрофа» являются однопорядковыми и применяются для обозначения аномальных ситуаций. Они зачастую используются как синонимы, хотя ряд специалистов в области антикризисного управления отмечает отсутствие общего согласия относительно их значений² или, избегая необходимости точного определения слова «кризис», предлагает считать его «интуитивно понятным»³. В этой статье мы будем использовать термин «кризис» в качестве общего понятия, значение которого охватывает множество видов угроз, для борьбы с которыми

¹ См.: Кудина М.В. Управление компанией. Теория и практика. М.: Издательство Московского университета, 2013.

² См., к примеру: Клэктон Г., Лукас Б. Антикризис. Где взять новые идеи. М.: РИПОЛ Классик, 2009; Кариси Н. Planning for Disasters and Responding to Catastrophes: Error of the Third Type in Disaster Policy and Planning // International Journal of Public Policy. 2008. Vol. 3. No 5-6. P. 313–327; Tarrant M. The Organization: Risk, Resilience and Governance // Australian Journal of Emergency Management. 2010. Vol. 25. No 2. P. 13–17; Buttriss J. Crisis Management // ITNOW. 2015. No 10. P. 34–46.

³ Агаян Г.М., Григорян А.А., Шикин Е.В. Кризисы: комплексный управленческий анализ // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 57. С. 69.

URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/57_2016agayan_grigoryan_shikin.htm (дата обращения: 15.10.2017).

недостаточны «обычные» способы оперативного реагирования на проблемы и повседневные действия администраторов разного уровня.

Необходимо привести еще несколько рабочих определений.

Антикризисное управление (АКУ) представляет собой совокупность организационных мероприятий по предотвращению развития кризиса, минимизации нанесенного кризисом ущерба и посткризисному восстановлению нормального функционирования различных социально-экономических систем (от организации до государства). Структура АКУ, согласно достаточно ясно выраженному исследовательскому консенсусу, включает три этапа: (1) менеджмент проблем и антикризисное планирование; (2) собственно управление в условиях кризиса, или «кризисный менеджмент»; (3) посткризисное восстановление и переход к нормальной работе организации.

Менеджмент проблем — диагностика и управление кризисными угрозами с целью предотвращения их развития в кризис; предполагает идентификацию, диагностику и оценку остроты кризисных угроз (в том числе через систему отслеживания «слабых сигналов»), а также принятие мер по минимизации их воздействия на организацию⁴.

Антикризисное планирование — планирование комплекса мер по подготовке организации к кризису.

Ситуационное планирование — специфический для АКУ вид планирования, позволяющий руководителям (как на административном, так и на политическом уровне) оценивать вероятность кризисных угроз, рассматривать различные варианты развития кризиса и планировать ответные меры кризисного менеджмента.

Кризисный менеджмент — совокупность управленческих мер, направленных на предотвращение кризиса или минимизацию потерь от кризиса.

Антикризисная стратегия — единство антикризисного планирования и кризисного менеджмента; носит долгосрочный характер и охватывает в той или иной мере все подразделения и процессы организации.

Вследствие большой смысловой нагрузки и многообразия контекстов употребления трудно исчерпывающим образом описать содержание понятия «*ситуационное планирование*». Здесь полезными могут оказаться соображения американского исследователя А. Шедлера, который в своей работе, посвященной

⁴ Общую характеристику менеджмента проблем можно найти в работе: Зуб А.Т. Менеджмент проблем и кризисный менеджмент: два подхода к управлению организационными трудностями // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. № 52. С. 144–162.
URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/52_2015zub.htm (дата обращения: 15.10.2017).

прояснению смысла этого понятия, отмечает: «Понятие “ситуационность” [*contingency*] сочетает в себе возможность, неопределенность, непредсказуемость. Простая и ясная логика планирования для чрезвычайных ситуаций заключается в том, что процесс, ведущий к предварительному распределению ресурсов, персонала, оборудования, центров управления кризисом, задач, обязанностей, руководящих решений и правил, в сочетании с обучением персонала и планированием различных исходов, а также масса тренировочных упражнений в “безопасной” среде гарантирует, что государственные органы, ответственные за оперативное и стратегическое политическое управление, в совокупности с институтами гражданского общества смогут наилучшим образом справиться с любым кризисом»⁵.

В определении ситуационного планирования в инструктивном документе Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца акцент делается на предвидении и оценке вероятности угрожающих событий: «Ситуационное планирование означает предвидение угроз, провоцируемых некоторыми конкретными событиями, оценку рисков их возникновения на местном, национальном или региональном уровнях и установление процедур оперативного реагирования на каждый из типов угроз на основании их ожидаемых масштабов и наличных ресурсов»⁶.

По содержанию ситуационное планирование близко к сценарному планированию и предполагает разработку альтернативных вариантов будущего развития внешней среды компании⁷. Однако понятие «ситуационное планирование» шире. Оно включает, помимо разработки сценариев, оценки рисков и поиска путей имплементации плана в кризисном менеджменте, также и такие традиционные для планирования действия, как инвентаризацию ресурсов, разработку средств контроля выполнения плана (или сценария), построение и использование эконометрических моделей, определение системы ключевых показателей или индикаторов оценки эффективности кризисного менеджмента, морфологический анализ, разработку мер по предотвращению снижения эффективности ключевых бизнес-процессов (*business continuity management*) и др.

Так как ситуационное планирование относится к стратегическому управлению, целесообразно сравнить особенности традиционного, построенного на рациональном анализе и выборе одной лучшей альтернативы из множества стратегического планирования и ситуационного планирования. Результаты такого сравнения приведены в Таблице 1.

⁵ Schedler A. Mapping Contingency // Political Contingency: Studying the Unexpected, the Accidental, and the Unforeseen / Eds.: I. Shapiro, S. Bedi. New York: New York University Press, 2007. P. 56.

⁶ Contingency Planning Guide. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2012. P. 8.

⁷ См.: Линдгрэн М., Бандхольд Х. Сценарное планирование. Связь между будущим и стратегией. М.: Олимп Бизнес, 2009.

Таблица 1. Ключевые принципы традиционного и ситуационного планирования стратегии

Традиционное стратегическое планирование	Ситуационное планирование
Существующие аналитические методы (экстраполяция тенденций, экспертные оценки, прогнозы специалистов и т. д.) позволяют с высокой определенностью предсказать будущее.	Все прогнозы относительно будущего обладают высокой степенью неопределенности.
Стратегический план в максимальной степени соответствует рациональному предвидению будущего. Он конкретен по срокам достижения его отдельных промежуточных этапов и является обязательным для всех руководством к действию.	Необходимо построить сценарии возможных вариантов развития событий в будущем, на базе чего сформулировать и выбрать стратегические альтернативы, работоспособные в каждом сценарии, что явится базой для интегрированной стратегии.
Из всех альтернативных вариантов стратегии можно выбрать наилучший, который и ляжет в основу стратегического плана.	Наилучший стратегический вариант в настоящее время может уже в ближайшем будущем стать неудовлетворительным из-за неопределенности тенденций развития внешней среды. Поэтому всегда надо иметь несколько приемлемых вариантов и осуществлять постоянный мониторинг параметров внешней среды. Их изменения могут потребовать перехода к другому варианту.
По завершению планирования наилучшего варианта стратегии начинается ее имплементация в строгом соответствии с планом.	Стратегическое управление должно обеспечивать возможность быстрого переключения с одного стратегического варианта на другой.

Как следует из Таблицы 1, ситуационное планирование как планирование стратегии поведения организации в условиях кризиса исходит из того, что множественность воздействующих на организацию факторов или кризисных угроз делает высоко вероятной, но в то же время и высоко неопределенной те их конкретные комбинации, которые и порождают кризис. При этом разнообразие комбинаций означает также разнообразие кризисных угроз и направлений развития конкретного кризиса, порожденного уникальным сочетанием таких факторов.

Привнести системность в этот хаотический процесс может принцип построения сценариев развития кризиса с учетом в первую очередь наиболее вероятных кризисных угроз и их комбинаций, затем — менее вероятных, и т. д. Для последовательного проведения этого принципа требуется много времени и ресурсов. Поэтому начинать работу по построению и оценке сценариев следует в «спокойные» периоды и в дальнейшем не прекращать ее даже несмотря на то, что видимые кризисные угрозы отсутствуют. Это тем более необходимо в условиях постоянных трансформаций: меняются производственные технологии, ценности и мотивация людей, системы коммуникаций, цены и потребительский спрос, уровень рыночной конкуренции и многое другое.

Не вызывает сомнения также тот факт, что ситуационное планирование является результатом анализа развития конкретной потенциально опасной ситуации (или ситуаций) со всем свойственным именно ей (им) набором кризисных угроз и возможностей преодоления кризиса или, по образному выражению Р. Пери и М. Линделла, «фотографией такой предкризисной ситуации в определенный момент времени и в этом смысле уникальной ее характеристикой»⁸. Другими словами, ситуационное планирование — это не набор аналитических инструментов, позволяющих получать универсально приемлемые результаты, но индивидуализированный процесс, ценность результатов которого узко специфична. Это создает дополнительные трудности для поиска и выстраивания алгоритмов ситуационного планирования: чем больше уникальных характеристик у процесса, тем труднее выработать общие правила, и тем большее значение приобретают импровизация в управлении, поиск нестандартных решений в планировании, использование интуиции для прояснения ситуации. Все это приводит к тому, что ситуационное планирование становится достаточно затратной процедурой, требующей вложений в подготовку и повышение квалификации планировщиков, — данная проблема рассматривается в целом ряде работ современных авторов⁹.

Отказ от систематического ситуационного планирования в условиях высокой неопределенности внешней среды и опора на «традиционные» методы планирования, предусматривающие наличие одного (пусть даже и очень хорошо обоснованного) антикризисного плана, способствуют возникновению хаоса, путаницы и ошибок в кризисном менеджменте при появлении кризисных угроз и в начале развертывания кризиса, что в конечном итоге заметно снижает эффективность АКУ в целом. Не удивительно поэтому, что концепция ситуационного планирования привлекает внимание исследователей, консультантов, практиков в области АКУ, а также продвигается органами государственного управления, которые тратят существенные бюджетные средства на разработку сложных и подробных планов действий для различных сценариев развития событий.

Для большей эффективности ситуационное планирование в АКУ институционализируется: возникают специализированные органы, учреждения и

⁸ Кудина М.В., Кузьмин С.С. Парадигмы корпоративного роста // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 47. С. 80–103. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/47_2014kudina_kuzmin.htm (дата обращения: 15.10.2017); Perry R., Lindell M. Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process // Disasters. 2003. Vol. 27. No 4. P. 343.

⁹ См., к примеру: Rosness R. A Contingency Model of Decision-making Involving Risk of Accidental Loss // Safety Science. 2009. Vol. 47. Issue 6. P. 807–812; Alexander D. Scenario Method in Emergency Management // Disaster Prevention and Management. 2011. Vol. 21. No 2. P. 224–238.

организации, призванные придать системность составляющим его процессам. В Российской Федерации с 1996 г. функционирует разветвленная система распределенных ситуационных центров, обеспечивающая информационно-аналитическую поддержку государственного управления в условиях кризисных ситуаций. Она включает центры органов государственной власти федерального уровня (ситуационные центры Президента РФ, Совета Безопасности РФ, Контрольного управления Президента РФ, ФСО, ФСБ, МЧС, внутренних войск МВД России, Минкомприроды, Росатома и др.), полномочных представителей Президента РФ в Федеральных округах, глав субъектов РФ; создается ситуационный центр МИД России. Данная взаимосвязанная система осуществляет обмен информацией и координацию принимаемых решений¹⁰.

Подобные структуры имеются и за рубежом. В частности, в работах американских исследователей можно найти не только описание их деятельности, задач и методов контроля, но и критические обзоры, выдвигающие предложения по повышению эффективности работы таких учреждений с целью получения более точных, реалистичных прогнозов и выработки на этой основе более адекватных поставленным целям решений¹¹.

Например, в случае кризисного планирования действий вооруженных сил в обстановке высокой степени неопределенности (вызванной, например, масштабной террористической атакой) американские военные эксперты Т. Мэлоун и Р. Шаупп особое место отводят так называемой «красной команде» («красными» традиционно обозначают на картах противников армии США). Задача, стоящая перед «красной командой», заключается в том, чтобы представить варианты поведения противника, в максимальной степени препятствующие осуществлению замысла военного командования. И чем разнообразнее и изощреннее, неожиданнее будут такие варианты, тем выше оценивается работа «красной команды», так как именно такая ее работа обеспечивает «репетицию» неожиданностей. Указанные эксперты для поддержки и распространения методологии «красной команды» в качестве важного элемента ситуационного планирования, среди прочего, ссылаются на авторитет американского генерала Дж. Патона, который

¹⁰ См.: *Ильин Н., Сухарев С.* Система распределенных ситуационных центров — матрица информационно-аналитического и технологического обеспечения // *CONNECT*. 2016. № 3. С. 56–62. URL: http://www.gos-is.ru/wp-content/uploads/2016/05/BTU_Suharev_Ilin.pdf (дата обращения: 08.08.2017); *Душкин Р.В., Контев А.П.* Ситуационные центры как структурные элементы системы отраслевого и государственного управления // *STINS COMAN* [Site]. URL: www.stinscoman.ru (дата обращения: 12.04.2017).

¹¹ См., к примеру: *Alexander D.* Principles of Emergency Planning and Management. New York: Oxford University Press, 2012; *Eriksson K., McConnell A.* Contingency Planning for Management // *Policy and Society*. 2011. Vol. 30. Issue 2. P. 89–99; *Lagadec P.* Preventing Chaos in a Crisis: Strategies for Prevention, Control and Damage Limitation. London: McGraw-Hill, 1993; *Perry R., Lindell M.* Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process.

утверждал, что «хорошо отрепетированный план лучше, чем совершенный или даже идеальный, но неотрепетированный»¹².

Практически в любой стране органы государственной власти, встретившись с событиями, выходящими за пределы комфортной зоны обыденного управления, сталкиваются с проблемой освещения этих событий в ведущих СМИ. Здесь не приходится ждать пощады: СМИ заинтересованы в максимальном привлечении общественного внимания к «острым» проблемам. Для этого они готовы представить не в лучшем свете работу органов власти по подготовке к кризисному событию и уделяют значительное внимание ошибкам АКУ. СМИ с легкостью выдвигают и поддерживают гипотезы, что в основе негативных последствий кризиса лежат недостатки в АКУ, тем самым подводя свою аудиторию к мнению, что эти последствия возникли из-за неправильных действий органов публичного управления. Администрации разного уровня стремятся смягчить негативную оценку их действий на предкризисном этапе АКУ посредством широкого ознакомления общественности через те же СМИ с деятельностью созданных ими специально для АКУ структур (например, ситуационных центров) и с их работой по планированию антикризисных действий, по минимизации потенциального ущерба на объектах, которым могут угрожать отказы, аварии, катастрофы, а также по подготовке персонала к действиям в условиях чрезвычайной ситуации.

Предположение о том, что эффективное ситуационное планирование максимизирует шанс успешного преодоления кризиса, является широко распространенной точкой зрения как среди специалистов по антикризисному управлению, так и среди руководителей организаций и администраторов государственных учреждений, однако убедительных доказательств существования устойчивой связи между усилиями по ситуационному планированию и положительными результатами АКУ явно не хватает. Иногда бывает так, что при «разборе полетов» после завершения кризиса выясняется, что были предприняты все или почти все мыслимые меры для предотвращения кризиса (аварии, катастрофы и т. д.), но, тем не менее, он случился.

Такие факты порождают скепсис относительно как пользы ситуационного планирования, так и практической значимости рекомендаций, проистекающих из использования его методов. Однако это, на наш взгляд, не столько ослабляет интерес к перспективам ситуационного планирования как средства АКУ, сколько способствует более тщательной и разносторонней разработке различных аспектов ситуационного

¹² Приведено по: *Malone T., Schaupp R.* The “Red Team”: Forging a Well-conceived Contingency Plan // *Aerospace Power Journal*. 2002. Vol. 16. No 2. P. 44.

планирования как способа повышения эффективности антикризисных мер в целом. Пока же следует согласиться с рядом авторов, отмечающих, что существующему в настоящее время уровню исследований не хватает методик построения вариантов ситуационных планов и условий их успешного использования в АКУ¹³.

Полезное направление исследований в этой области можно обнаружить в работе американских авторов Дж. Хендмера и С. Доуверса, которые в своей книге о стихийных бедствиях и управлении в условиях чрезвычайных ситуаций утверждают: «Если общество хочет лучше предвидеть и понимать чрезвычайные ситуации, а также научиться их избегать, подготавливаться к ним или справляться с ними, то это может быть достигнуто только за счет эффективных политических процессов, оперирующих в должных областях и происходящих в течение длительного времени. < ... > Разработка более эффективных антикризисных решений лежит на пути тесного взаимодействия общественно-политического мышления с возможностями ситуационного планирования»¹⁴. Таким образом, авторы предлагают придать ситуационному планированию большую политическую интенцию, повысить его значение в сознании лиц, принимающих политические решения, или, другими словами, поднять статус ситуационного планирования до уровня «политического» действия.

Ситуационное планирование и эффективность кризисного менеджмента

Ключевой особенностью кризиса является его непредсказуемый характер. Конечно, это не означает, что нельзя рассчитать вероятности тех или иных кризисных событий, но обычно кризис происходит совершенно неожиданно для руководителей, ответственных за АКУ. Если бы это было иначе, и можно было бы заранее назвать точные причины, дату и место наступления кризиса, то его, скорее всего, удалось бы избежать или резко снизить его негативные последствия. Действительно, в таком случае были бы аккумулированы и использованы достаточные ресурсы, собрана вся необходимая информация и приняты другие меры, которые в своей совокупности позволили бы предотвратить кризис или существенно минимизировать ущерб от него. Сошлемся здесь на опыт исследований в этой области Н. Бострома и М. Циркович, которые на основании изучения понимания руководителями организаций причинно-следственных отношений в цепи событий, вызывающих кризис (главным образом, в общественно-политической

¹³ См.: *Boin A., Lagadec P. Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management // Journal of Contingencies and Crisis Management. 2008. No 4. P. 185–191; Капуси Н. Op. cit.; Clarke L. Mission Improbable: Using Fantasy Documents to Time Disasters. Chicago: University of Chicago Press, 1999.*

¹⁴ *Handmer J., Dovers S. Handbook of Disaster and Emergency Policies and Institutions. London: Earthscan, 2007. P. 29–30.*

сфере), и их действий на основе такого понимания пришли к выводу, что «там, где кризисы предсказываются с высокой степенью надежности и, главное, убедительно для лиц, принимающих решения, они не происходят»¹⁵.

Конечно, мы можем основывать нашу деятельность на догадках, моделировании риска и на его интуитивной оценке, но всему есть предел: приходится признать, что наши знания относительно будущего ограничены, в той или иной степени приближительны, могут не включать представления о важных движущих силах, способствующих возникновению кризиса или модифицирующих формы его проявления. В этом отношении следует согласиться с предостережением Р. Поусона: «Надо быть сдержанными в интерпретации данных, ограниченных конкретным временным интервалом или конкретным местом. Футурология не является точной наукой: мы всегда должны быть скромными касательно предсказаний о будущем, основанных на знаниях об уже пройденном пути»¹⁶.

С другой стороны, ограниченность знаний о будущем не является решающим аргументом для отказа от каких-либо действий на том основании, что недостаточно данных для точного и однозначного планирования антикризисных мер. Руководители просто обязаны составлять планы, исходя из предположения, что могут произойти некоторые крайне нежелательные события, даже осознавая, что подавляющее большинство (или даже все) из этих планов никогда не будут задействованы.

Такие планы основываются на вероятностных прогнозах. Однако вероятностные прогнозы могут выявлять закономерности только при очень больших выборках, что не всегда учитывают пользующиеся прогнозами люди, принимающие решения в области АКУ. Например, вероятность землетрясения 5% означает, что в ходе наблюдений в течение длительного времени было установлено, что в среднем в столетие в данной местности происходит пять землетрясений, или одно в 20 лет. Но последнее не означает, что происшедшее землетрясение в течение 19 лет точно не повторится, и было бы ошибочным и безответственным исходить из этого предположения при планировании, например, строительных работ.

Другая проблема в области вероятностных прогнозов связана с проведением границы, которая отсекает от рассмотрения события с очень низкой вероятностью. Особенно остро эта проблема стоит при ситуационном планировании кризисов, которые могут вызываться множеством событий, каждое из которых крайне маловероятно.

¹⁵ *Bostrom N., Cirkovic M.* Global Catastrophic Risks. Oxford: Oxford University Press, 2008. P. 56.

¹⁶ *Pawson R.* Evidence-based Policy: A Realist Perspective. London: Sage, 2013. P. 167.

Например, разрушение ядерного реактора атомной электростанции может быть вызвано падением на него самолета, крупного метеорита, землетрясением необычной для данной местности силы, огромной волной цунами и многими другими факторами, вероятность каждого из которых крайне мала. В каких случаях угрожающее катастрофой событие может не приниматься во внимание при ситуационном планировании вследствие его пренебрежительно малой вероятности? Универсальных ответов на этот вопрос не имеется, но обычно среди проектировщиков, работающих в определенной области, где угроза катастроф реально существует, имеется согласие, иногда носящее характер консенсуса экспертного сообщества, но чаще формализованное, то есть закрепленное в инструкциях, нормах и правилах, регламентирующих при планировании допуски на случай угроз катастрофического характера¹⁷. Однако субъективный характер такого согласия проявляется в полной мере в тот момент, когда практически «невероятное» событие все-таки происходит.

Характерен в этом отношении пример с аварией на японской АЭС «Фукусима-1» в марте 2011 г. При проектировании и строительстве станции в конце 1960-х гг. учитывались многочисленные угрозы, в том числе и цунами. Проектировщики, опираясь на данные многолетних наблюдений и прогнозы геофизиков и сейсмологов, заложили в проект защитных сооружений противодействие разрушительной энергии цунами высотой до 6 метров. Вероятность прихода волны такой высоты оценивалась в 0,05% (или как один шанс из 2 тыс. цунами, вызванных нередкими в этом регионе землетрясениями), и защитные сооружения проектировались именно под такую высоту весьма маловероятной волны. Однако в реальности произошло подводное землетрясение, породившее волну высотой до 13 метров у защитных сооружений АЭС, а в некоторых местах на побережье острова Хонсю, на котором расположена станция, превысившую 40 метров.

В ходе следствия выяснилось, что еще в 2008 г. дочерняя компания владеющей АЭС «Фукусима-1» корпорации *TEPCO* сообщила о своей значительно более высокой, чем принималось до этого, оценке вероятности волны высотой 15 и более метров, против которой защитные сооружения станции были бы бесполезны. Однако это предупреждение были проигнорировано как противоречащие общепринятым оценкам¹⁸. Произошла типичная ошибка определения предельной точки значимости вероятности угрожающего

¹⁷ Эйкен Дж. Кризис — остаться в живых! Настольная книга для руководителей, предпринимателей и владельцев бизнеса. М.: Альпина Бизнес Букс, 2009.

¹⁸ См.: Fukushima Accident // World Nuclear Association [Official Site]. URL: <http://www.world-nuclear.org/information-library/safety-and-security/safety-of-plants/fukushima-accident.aspx> (accessed: 11.04.2017).

события, которое носило во многом субъективный характер, хотя и опиралось на многочисленные результаты наблюдений и научные методики их интерпретации.

Р. Хит характеризует типичные заблуждения оценки вероятности кризисных событий при ситуационном планировании как «ловушки ложной уверенности», в которые попадают планировщики: первая из них — «заключение, что “данное конкретное событие происходит настолько редко, что и на этот раз оно не произойдет”». Второе состояние ложной уверенности имеет место, когда событие все-таки происходит, а люди убеждены, что “в одну воронку снаряд дважды не попадает” и не планируют повторение нежелательного события»¹⁹. Обе ловушки приводят к принятию неверных решений в ситуационном планировании, а следовательно, к снижению эффективности АКУ.

Предположение, что мы можем «вероятностно» описать будущее, — отправная точка, открывающая изъяны утверждения, что успешное ситуационное планирование почти автоматически ведет к успешному кризисному менеджменту. Но это далеко не так: планирование антикризисных мер базируется на вере в силу предвидения и в определенность причин и последствий кризиса, то есть на убежденности в ясности и понятности причинно-следственных отношений, вызывающих кризис, в то время как кризис по своей природе олицетворяет нестабильность и высокий уровень неопределенности. В этом смысле он носит «индетерминистский» характер. Отсюда следует, что ситуационное планирование как планирование на случай чрезвычайных ситуаций может быть успешным на докризисной стадии, но не в состоянии автоматически обеспечивать высокие результаты кризисного менеджмента и АКУ в целом.

Неопределенность будущего не является непреодолимым препятствием для ситуационного планирования и, тем более, основанием для отказа от него. Вопрос должен ставиться иначе: каковы условия успешного ситуационного планирования и каковы критерии его оценки как успешного? Ответ на этот вопрос лежит в обсуждении условий, при которых ситуационное планирование может реально обеспечить использование ситуационного подхода как своеобразной идеологии для разработки плана или системы взаимосвязанных планов, которые могли бы выполнять функцию «чертежей» для кризисных менеджеров и в то же время предоставить гибкость действий в зависимости от конкретных сценариев развертывания кризисных событий. Для этого могут

¹⁹ Хит Р. Кризисное управление для руководителей и менеджеров. М.: ЛОРИ, 2004. С. 41.

использоваться различные методы, в частности, сбалансированная система показателей, хотя здесь имеются определенные проблемы²⁰.

При всей важности интуиции в планировании и принятии управленческих решений ситуационное планирование должно строиться на рациональных основаниях. Это требование английские исследователи Г. Вебб и Ф. Шеврю формулируют как «максиму успешности» ситуационного планирования, которое остается «успешным» до тех пор, пока «оно рационально, с учетом того, что оно включает в себя взаимодействие, согласованность и предсказуемость, в то время как кризис предполагает неопределенность, дефицит информации и жесткие временные рамки»²¹. Мы лишь добавим, что рациональность ситуационного планирования позволяет добиться согласованности оценок лицами, анализирующими те или иные антикризисные стратегии, — важное требование для адекватной передачи стратегического замысла кризисным менеджерам.

Решения, программы и политика в контексте ситуационного планирования

В отличие от компании, успешность АКУ которой определяется скоростью восстановления докризисного уровня прибыли (все остальные параметры могут рассматриваться как подчиненные этой цели), оценка антикризисной политики государства всегда носит многокритериальный характер. Это означает, что невозможно на рациональных основаниях выстроить параметры оценки успеха (или провала) АКУ с точки зрения иерархии их важности, так как их место в этой иерархии ситуационно меняется. Отсюда следует, что предсказать траекторию таких изменений можно лишь в относительно простых случаях. Поэтому такая оценка всегда носит комплексный характер: учитывается успех антикризисных мер и действий по крайней мере в трех аспектах — в решениях, программах и политике. Рассмотрим каждый из них с точки зрения ситуационного планирования на докризисном этапе.

Решения. Ситуационное планирование в разработке политических решений предполагает выдвижение альтернатив и рассмотрение нескольких вариантов решения проблемы путем оценки альтернатив, а также обоснование критериев их отбора. При этом надо иметь в виду, что, в отличие от альтернатив в бизнесе, альтернативы решений в политике представляют собой тот или иной вариант компромисса между

²⁰ См.: Лиханов А.С., Петрунин Ю.Ю., Пурлик В.М. В поисках системного взгляда на сбалансированную систему показателей // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2016. № 4. С. 10–23.

²¹ Webb G., Chevreau F. Planning to Improvise: The Importance of Creativity and Flexibility in Crisis Response // International Journal of Emergency Management. 2006. Vol. 3. No 1. P. 68.

противодействующими интересами и степенью влияния на процесс принятия решений участвующих в нем групп политических интересов («политических» стейкхолдеров). Соглашение по тому или иному варианту компромисса самым непосредственным образом влияет на принятие антикризисных решений на государственном уровне, так как, по справедливому замечанию А.Г. Барабашева, несмотря на то, что конечным «выгодополучателем» от преодоления кризиса публичного управления становится общество в целом, «оно отвечает интересам отнюдь не всех участников разноплановых управленческих процессов. Управленческие проблемы всегда стесняют одних акторов и являются источником дополнительных полномочий и средств для других»²². Нередко найденный компромисс через короткое время оспаривается группой, которая считает обойденными свои интересы и которая нашла возможность усилить свои переговорные позиции. Если сопротивление такого рода планам со стороны других участников процесса будет недостаточно сильным, то, как отмечает Э. Бардах, высока вероятность итерации, порожденной требованием достижения другого решения, полнее учитывающего интересы усилившейся группы²³.

Это проявляется и в разработке антикризисных планов. Их цель — разработать меры по предотвращению потенциальных угроз кризиса или минимизации его последствий. При этом использование методологии ситуационного планирования позволяет полнее оценить и учесть варианты решения проблем, создавать сценарии развития кризисных ситуаций, облегчает проведение консультаций с руководителями, ответственными за принятие экстренных мер в случае кризисных угроз, и должностными лицами, обеспечивающими АКУ. Все это, в конечном счете, завершается разработкой формального плана АКУ. Следовательно, процесс ситуационного планирования может быть успешным в той мере, в какой государственные органы достигают своих целей в инициации и поддержании разработки планов кризисного реагирования, которые являются настолько надежными, насколько это возможно с учетом внезапных и разрушительных проявлений кризиса.

Поскольку ситуационное планирование предполагает выдвижение и рассмотрение альтернатив антикризисных решений, принимаемых на фоне чаще всего неопределенного развития будущего кризиса как с точки зрения масштаба воздействия, так и остроты

²² Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 170.

²³ Bardach E. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving. Washington, DC: CQ Press, 2013. P. 165–166.

порождаемых им проблем, вряд ли было бы разумным исходить из перспектив гарантированно успешной реализации оптимальной альтернативы, предполагающей получение максимально положительного эффекта при минимальном вкладе усилий и ресурсов. Более того, в некоторых случаях безальтернативным является сценарий на основе наихудшего развития событий, даже если оно представляется маловероятным, — то есть планирование действий в предположении самого неблагоприятного развития событий. Так отмечают голландские исследователи В. Бринке, Б. Колен и др., при использовании методологии ситуационного планирования для сценарного анализа наводнений в Нидерландах (стране, где примерно 60% населения живет ниже уровня моря) следует исходить из «наихудших вероятных сценариев, в которых есть реальная надежда, что планирование может сыграть какую-то роль»²⁴, — речь идет о том, чтобы рассматривать ситуации максимальных по масштабу негативных последствий наводнений. По всей видимости, методика ситуационного планирования в государственном управлении, основывающаяся на пессимистических сценариях и отдающая им предпочтение при выборе альтернативы для разработки стратегии АКУ, оправданна, когда речь идет о событиях, которые могут привести к гибели людей, даже при условии, что вероятность наступления таких событий крайне низка.

Программы. На уровне государственного антикризисного управления органами власти принимаются решения, соответствующие их компетенциям, что делает такие решения легитимными. Под политическими программами, обеспечивающими легитимность и результативность АКУ, понимаются законодательные акты, указы и распоряжения, постановления, инструкции и правила, предполагающие использование комбинаций разных политических инструментов, т. е. различные действия — от убеждения и разъяснения до угрозы применения силы, от использования финансовых стимулов (штрафы, дотации, компенсации, целевые выплаты и т. д.) и нормативного регулирования поведения до жестких мер по противодействию панике, от прямых государственных поставок ресурсов в пострадавшие регионы до мобилизационных мероприятий на местах и многое другое.

Ситуационные планы в государственном управлении являются «связкой» политических инструментов, ранжированных по степени готовности к кризису. Это именно политические инструменты, так как они предполагают использование предоставленных законом властных полномочий органов государственного

²⁴ Brinke W., Kolen B., Dollee A., Van Waveren H., Wouters K. Contingency Planning for Large-scale Floods in the Netherlands // Journal of Contingencies and Crisis Management. 2010. Vol. 18. No 1. P. 58.

(муниципального) управления и распределяют задачи по стабилизации ситуации и минимизации последствий кризиса между государственными органами, общественными организациями, волонтерами (и их структурами), спонсорами, частными финансистами и другими заинтересованными группами, а также отдельными гражданами. Они представлены в виде инструкций, предписаний, бюджетных планов и других ведомственных документов, адаптированных к использованию исполнителями ситуационного плана для минимизации ущерба. Их вклад в успех антикризисного управления может быть решающим, и даже более того: ситуационный план можно рассматривать как программу действий, обеспечивающую кульминацию успешного процесса АКУ на первой, предкризисной стадии.

Что касается использования рациональных средств и методов планирования, предполагающих поэтапную последовательность действий, завершающуюся выбором и имплементацией лучшего альтернативного решения проблемы, то, по справедливому замечанию американского исследователя М. Хьюлетта, «успешная антикризисная программа базируется на рациональных методах в той мере, в какой это возможно, с учетом способности кризиса быть непредсказуемым и деструктивным»²⁵. Другими словами, отказ от многозвенной схемы рационального планирования не только допускается, но и может быть неизбежным следствием быстро меняющегося контекста развития кризиса.

Политика. В широком смысле успешная политика АКУ означает разработку совокупности мер по управлению кризисными угрозами, а также процедур их применения для такого управления общественными процессами, которое обеспечивает быстрый выход из кризиса с минимальными потерями. При переводе этого явления в термины планирования действий в чрезвычайных ситуациях полезно разделять *институциональную* и *организационную* политику. Если первая будет иметь дело преимущественно со структурными проблемами, определяя, какие организации (государственные, коммерческие, волонтерские и т. д.) будут вовлечены в процесс антикризисного управления, т. е. реализовывать антикризисные стратегии, то вторая — определять их функции, распределять конкретные задания, предусмотренные стратегиями, и осуществлять контроль их работы.

На докризисном этапе политика АКУ позволяет желаемые и предписанные в программах цели сделать достижимыми и тем самым повысить внутренний и внешний управленческий «капитал» организаций (от больниц и школ до госкорпораций), передать

²⁵ Howlett M. Designing Public Policies: Principles and Instruments. Abingdon: Routledge, 2016. P. 132.

им важную для принятия решений информацию, которая прояснит уровень их готовности к кризису, а руководству организаций придаст большую уверенность в правильности намеченных антикризисных действий. Помимо этого, как отмечает американский исследователь Л. Кларк, «на высшем, правительственном уровне управления программы ситуационного планирования могут способствовать укреплению доверия к правительству, блокировать или ослаблять общественные протесты и саму необходимость реакции на них и расчистить путь для правительства в направлении реализации намеченной им траектории политики»²⁶. Л. Кларк отмечает, что большинство антикризисных планов является «риторическими инструментами, которые имеют политическую полезность в условиях низкой неопределенности»²⁷. В подтверждение такого суждения о пользе планов он отмечает, ссылаясь на масштабную катастрофу с разливом нефти в Мексиканском заливе в апреле 2010 г. на месторождении, разрабатываемом компанией *BP*, что «никогда не существовало историй успеха, связанных с разливом нефти, но это не останавливает нефтяные компании и правительства от использования политических выгод от планов, предшествовавших наихудшему варианту развития событий, которые демонстрируют как социальную ответственность бизнеса, так и заботу властей о качестве жизни населения»²⁸. Разумеется, трудно согласиться с таким чисто политизированным видением функций ситуационных планов, но доля истины в этих суждениях имеется: ситуационные планы, рассказывающие, как будет действовать правительство в экстремальных ситуациях, повышают его политический рейтинг и уровень доверия со стороны населения.

Взаимосвязь между ситуационным планированием и результатами кризисного менеджмента

Как уже отмечалось, главная задача ситуационного планирования — обеспечить оптимальные условия для кризисного менеджмента путем предвидения наиболее вероятных вариантов развития кризисных событий и разработки рекомендаций (предписаний) для каждого из них для принятия решений менеджерами. Оценка его эффективности возможна через выявление связи между докризисным ситуационным планированием и результатами АКУ. Однако проблема здесь состоит в том, что зачастую непросто определить, когда заканчивается стадия собственно кризисного менеджмента и начинается период восстановления и преодоления негативных последствий кризиса. Многие антикризисные мероприятия, такие как ликвидация последствий наводнений,

²⁶ Clarke L. Op. cit. P. 34.

²⁷ Ibid. P. 62.

²⁸ Ibid. P. 63.

реакция на техногенные аварии, подобные разрушению машинного зала на Саяно-Шушинской ГЭС в августе 2009 г., вакцинация зараженного крупного рогатого скота и антиэпидемиологические меры, могут с полным основанием относиться и к тому, и к другому этапу.

Поскольку успех АКУ определяется как качеством ситуационного планирования, так и навыками, опытом управленцев, осуществляющих кризисный менеджмент, целесообразно рассмотреть ситуации, когда качество ситуационного планирования и качество кризисного менеджмента варьируют в широком диапазоне: от «успешного» до «неуспешного» и от «эффективного» до «неэффективного» (см. Рисунок 1). Ключевым моментом здесь является понимание того, что «успешное» докризисное ситуационное планирование не обязательно приводит к эффективному кризисному менеджменту — и наоборот: эффективный кризисный менеджмент может сочетаться как с успешным, так и с неуспешным ситуационным планированием.

Ситуационное планирование Успешное Неуспешное	II Стратегия с опорой на кризисный менеджмент	III Стратегический провал
	I Максимально успешная антикризисная стратегия	IV Неэффективная антикризисная стратегия
	Эффективный	Неэффективный
	Кризисный менеджмент	

Рисунок 1. Матрица оценки антикризисной стратегии, базирующейся на ситуационном планировании

Более детально такое понимание может быть раскрыто путем сопоставления диапазона возможных связей между качеством ситуационного планирования и результатами кризисного менеджмента. При этом мы докажем, что эти связи гораздо слабее, чем зачастую предполагается. Для этого рассмотрим их четыре основных типа.

(I) *Успешное ситуационное планирование + эффективный кризисный менеджмент = максимально успешная антикризисная стратегия.* Такое сочетание, в случае реализации его на практике, часто рассматривается как наиболее действенный довод в пользу ситуационного планирования. При этом предполагается, что кризис был успешно преодолен, а его негативные последствия ликвидированы в максимально короткие сроки²⁹. Успех в этом случае во многом определяется большой и долговременной предварительной работой, предполагающей не только рассмотрение различных сценариев возникновения кризисной ситуации, но и аккумуляцию и эффективное распределение ресурсов, управленческих ролей, сфер ответственности должностных лиц, проверку их управленческой квалификации, подготовку вариантов решений, руководящих правил, проектов приказов, распоряжений и т. д. Например, реакция ответственных лиц, принимавших решения после взрыва в метро в Санкт-Петербурге в апреле 2017 г., была оценена специалистами, общественностью и СМИ как эффективная с учетом быстрой эвакуации пострадавших, предотвращения паники, организации взаимодействия между различными ведомствами, оперативного подключения к расследованию судебно-медицинских экспертов, изменения работы общественного транспорта и проведения других плановых мероприятий, позволивших минимизировать негативные последствия кризиса³⁰.

(II) *Неуспешное ситуационное планирование + эффективный кризисный менеджмент = стратегия с опорой на кризисный менеджмент.* Эта стратегия может быть также названа «стратегией выдающегося кризисного менеджмента», который привел к желательным результатам, несмотря на ошибки и неудачи в ситуационном планировании. Здесь креативность мышления кризисных менеджеров, их способность к импровизации могут играть ключевую роль в формировании ответной реакции на кризис — это достаточно типичная ситуация для организаций, где не ведется систематического антикризисного планирования, однако менеджмент в случае наступления чрезвычайной ситуации действует уверенно, демонстрируя способность к гибкому, творческому управлению, когда необходимо быстро принимать правильные решения в условиях недостатка информации, множества ложных сигналов о текущей

²⁹ См., к примеру: Alexander D. Principles of Emergency Planning and Management; Perry R., Lindell M. Emergency Planning. Hoboken: John Wiley & Sons, 2007.

³⁰ Взрыв в метро Санкт-Петербурга. Текстовая трансляция // LIFE. Новости [Сайт]. URL: https://life.ru/t/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/993302/vzryv_v_metro_sankt-pietierburgha_tiekstovaiia_transliatsiia (дата обращения 05.04.2017).

ситуации, дезориентации и даже паники, охватившей значительную часть персонала организации или населения пострадавшего региона.

(III) *Неуспешное ситуационное планирование + неэффективный кризисный менеджмент = стратегический провал.* В данном случае существенные ошибки в планировании или даже отсутствие ситуационного планирования являются факторами, играющими решающую роль в неэффективном ответе на кризис. Ситуация развивается по наихудшему сценарию, если кризис развивается на фоне бездействия или ошибочных действий недостаточно квалифицированных для осуществления кризисного управления менеджеров.

(IV) *Успешное ситуационное планирование + неэффективный кризисный менеджмент = неэффективное АКУ.* Данный сценарий предполагает, что, несмотря на хорошо разработанный план, предполагающий рассмотрение различных сценариев развития кризиса и достаточную подготовку управленцев для действий по каждому из сценариев, результатом, тем не менее, был неэффективный (в той или иной степени) ответ на кризис. Это не предполагает полного провала, скорее речь идет о преодолении кризиса, но ценой необоснованных жертв, неоптимального, чрезмерно затратного использования ресурсов, как это было, например, при ликвидации Чернобыльской аварии.

Такое развитие событий может быть вызвано неверной оценкой ситуации, неправильным выбором первостепенных средств для приостановки развития кризиса, отсутствием достаточно квалифицированных управленческих кадров и многими другими причинами, не позволившими в полной мере использовать лучший сценарий ситуационного плана. Р. Роснесс в этой связи справедливо отмечает, что «в случае решений, принимаемых в условиях неопределенности, катастрофический результат не обязательно указывает на плохое решение, и успех не обязательно является результатом хорошего принятия решений³¹.

Однако, в отличие от предыдущего случая, в этой ситуации кризисный менеджмент все-таки достигает искомых результатов: кризис был остановлен, его наихудших последствий удалось избежать, однако при значительных материальных, моральных и временных издержках. Таким образом, АКУ здесь может быть оценено как результативное, но не эффективное (т. е. искомый результат был получен отнюдь не лучшим способом). Характеризуя подобного рода ситуации, М. Хаберфельдт и Л. Кларк пишут: «Даже самые хорошо составленные планы могут оказаться бесполезными. Путаница может царить даже тогда, когда сценарии поведения в условиях кризиса были

³¹ Rosness R. Op. cit.

тщательно продуманы, роли расписаны, ресурсы сконцентрированы. Организации могут не следовать своим собственным планам, даже если их польза очевидна. Руководители и специалисты организаций могут игнорировать или даже просто быть не в состоянии понять то, что противостоит им. Быстрые и разрушительные возможности некоторых кризисов (особенно на вершинах уже созданных систем) могут сокрушить планы в считанные секунды»³².

Четыре различных сценария, приведенных выше, иллюстрируют сложную, нелинейную и порой непредсказуемую взаимосвязь между ситуационным планированием и результатами кризисного менеджмента. Р. Соуден справедливо отмечает, что «планирование и успех не всегда совпадают, связь между ними может быть крайне непрочной или же полностью отсутствовать»³³.

В чем причина такого рода провалов? В значительной мере в них повинен субъективный фактор — т.е. такое состояние субъекта управления, которое не благоприятствует эффективному кризисному менеджменту. Это может быть, например, неспособность топ-менеджеров принимать удовлетворительные решения в условиях недостатка информации, отсутствие *интенциональности* (воли, решимости, уверенности в собственной правоте, направленных на преодоление кризиса)³⁴, недостаточный опыт управленческой работы, проблемы с согласованностью работы команды АКУ и многое другое.

Однако имеются и объективные причины, которые могут создавать существенные препятствия для эффективной работы связки ситуационного планирования и практики кризисного управления. Назовем эти причины привходящими факторами ситуационного планирования и рассмотрим наиболее значимые из них.

Привходящие факторы ситуационного планирования

В литературе по АКУ приводится достаточное количество факторов, формирующих «фон», на котором разворачивается антикризисное планирование и кризисный менеджмент. Особенностью этих факторов является то, что они не учитываются в процессе антикризисного планирования как вследствие своей «незаметности», так и потому, что на момент планирования их может не существовать

³² Haberfeld M., Clarke C. Police Organization and Training: Innovations in Research and Practice. New York: Springer, 2011. P. 57.

³³ Sowden R. A Practical Guide to Project Planning: A Step-by-step Approach. London: TSO, 2016. P. 57.

³⁴ О значении интенциональности в АКУ см.: Зуб А.Т. Антикризисное управление организацией: адаптациогенез и интенциональность // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2014. № 4. С. 3–21.

или только зарождаются предпосылки для их проявления. Однако их наличие на момент начала кризиса приводит к тому, что точное, скрупулезное следование хорошо разработанному плану невозможно: в той или иной мере требуется импровизация. Эти факторы в обобщенном виде можно представить следующим образом:

- природа и параметры кризиса;
- лидерские качества и принятие решений;
- влияние институционального (организационного) окружения;
- стейкхолдеры АКУ.

Рассмотрим их более подробно.

Природа и параметры кризиса. Кризисы различаются с точки зрения скорости распространения угроз, их интенсивности, уровня сложности ситуационного планирования и применения мер кризисного менеджмента, уровня неопределенности и временных рамок, в течение которых необходимо предпринять ответные действия. Масштабный критический ущерб городской инфраструктуре вследствие природных катастроф, захваты заложников, железнодорожные аварии, разливы нефти и пандемии вирусов являются именно теми вариантами непредвиденных ситуаций, где виды угроз постоянно эволюционируют. Конечно, такие непредвиденные обстоятельства могут быть в общих чертах обговорены и рассмотрены в процессах планирования, но планы не могут охватить совокупность возможных ситуаций со всеми нюансами, которые сами по себе требуют существенной модификации используемых в кризисном менеджменте инструментов, средств и методов.

Кризисы по своей природе хаотичны и непредсказуемы. Они не всегда ведут себя в соответствии с ожиданиями планировщиков, которые находятся, по характеристике А. Макконнелла и Л. Дреннана, «в относительно комфортных и безопасных условиях процесса планирования. <...> Чем выше уровень неопределенности, тем больше вероятность того, что план действий в кризисной ситуации будет бесполезен, так как влияние особенных его черт по важности перевесит значение общих закономерностей, учтенных в плане»³⁵.

«Жесткие» планы больше подходят для повторяющихся кризисов, в которых планирование базируется на известных и линейно изменяющихся параметрах, порождающих чрезвычайные ситуации, что дает возможность проводить обучение, основанное на эмпирических данных, статистике, в условиях достаточно низкой

³⁵ *McConnell A., Drennan L. Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis // Journal of Contingencies and Crisis Management. 2006. Vol. 14. No 2. P. 60.*

неопределенности (например, для таких кризисов, как авиакатастрофы, автомобильные и железнодорожные аварии). Планы же для незнакомых и неясных с точки зрения действующих факторов ситуаций, таких, как, например, изолированные террористические атаки с использованием автотранспорта, на практике менее применимы, поскольку механизм возникновения кризиса предполагает огромное разнообразие вариантов. Например, можно обезопасить бетонными блоками и другими заграждениями популярную в городе пешеходную улицу, но атака будет произведена на незащищенное скопление людей, как это было с наездом грузового автомобиля на рождественский базар в Берлине в декабре 2016 г., когда погибло 11 человек и более 50 посетителей рынка получили ранения. Отсюда следует, что планам необходима гибкость для того, чтобы справиться с неопределенностями. В наилучшей степени такая гибкость обеспечивается ситуационным планированием.

Лидерские качества и принятие решений. Возможности и ограничения способности лидеров (от политических элит до местного руководства и лиц, работающих непосредственно в экстренной ситуации) принимать жесткие кризисные меры являются одними из наиболее изученных аспектов антикризисного управления. Независимо от уровня планирования и подготовки руководителей, на лидерское поведение влияют тип личности, способность принимать кризисные решения в условиях стресса, стили лидерства, умение формировать команды, типы взаимодействия с окружающими в групповой работе, умение выстраивать взаимоотношения со стейкхолдерами. Все эти факторы могут играть определенную роль в достижении результатов АКУ.

Влияние институционального (организационного) окружения на результаты АКУ. Ситуационное планирование не может существовать в замкнутых границах отдельной организации. Оно осуществляется в рамках институционального окружения (от организационных до политических систем), демонстрирующего существенные различия в целях, структуре и процессах, в распределении власти и ресурсов, в культуре. Такого рода различия обнаруживаются не только в отраслях деятельности, где надежность и безопасность являются безусловным приоритетом и доминирующей целью управления, как, например, в системах управления воздушным транспортом и атомной энергетике, но и в рутинной деятельности государственных органов, занимающихся повседневной работой в области образования, автомобильного транспорта, борьбы с преступностью, обороны, где «безопасность» должна конкурировать (и часто проигрывать) с ключевыми целями, связанными с предоставлением услуг различным социальным субъектам.

Системы государственного управления вряд ли можно охарактеризовать как «высоконадежные», прежде всего, потому, что для них характерно наличие многочисленных и часто противоречащих друг другу целей, обусловленных изменениями в институциональных конфигурациях, сетевых связях и т. д. Тем не менее, как отмечает американский исследователь Д. Кополла, обычно «страны с развитой экономикой лучше подготовлены к кризисам и катастрофам, чем слаборазвитые страны, в силу способности выделить больше ресурсов для планирования, подготовки и создания инфраструктуры управления в условиях кризиса»³⁶. Из этого следует более общий вывод: независимо от уровня планирования, изменения в практически каждом аспекте организационной и политической жизни могут привести (при прочих равных условиях) к изменениям в результатах АКУ.

Стейкхолдеры АКУ. В литературе существуют различные взгляды на классификацию стейкхолдеров АКУ. Их систематизация в значительной мере зависит от сферы деятельности организации. Так, если для коммерческих компаний главными стейкхолдерами кризисного управления являются группы, обеспечивающие непосредственным образом функционирование бизнеса (кредиторы, инвесторы, поставщики, дистрибуторы и т. д.), то в случае государственных институтов на первый план выходят связи со СМИ, группами волонтеров, добровольными помощниками, активными гражданами, вносящими решающий вклад в формирование общественного мнения относительно эффективности АКУ. Это обстоятельство американский исследователь Т. Драбек назвал «человеческой стороной катастрофы», которая определяется «соединением волонтерского начала, созданием благоприятных условий для деятельности добровольных помощников, поддержкой актов гуманности или содействием выживанию попавших в катастрофу людей, что приводит к импровизациям и взаимодействию между различными общественными группами в больших масштабах»³⁷. В дополнение к общественной инициативе важную роль играют частные компании, ответственные за важнейшую инфраструктуру в таких областях, как электроснабжение, газ, транспорт, продукты питания и телекоммуникации.

В настоящее время ситуационное планирование преодоления последствий катастроф и кризисов стремится все в большей степени охватить и формализовать эти функции стейкхолдеров АКУ, что вполне оправдывается необходимостью лучшей координации целей, использования ресурсов и поведения участников антикризисных

³⁶ Coppola D. Introduction to Disaster Management. Burlington: Elsevier, 2007. P. 45.

³⁷ Drabek T. The Human Side of Disaster. Boca Raton: CRC Press, 2010. P. 22.

мероприятий. Но даже наиболее тщательно спланированные процессы не смогут ассимилировать интересы и использовать ресурсы каждого отдельного гражданина, общественно-активной группы или частной компании, готовых принять участие в АКУ.

Все упомянутые выше факторы показывают, что результаты АКУ формируются под воздействием многочисленных факторов и условий внешнего контекста, а не просто обусловлены качеством ситуационного планирования и искусством кризисного менеджмента. Таким образом, неудивительно, что «успешное» ситуационное планирование может привести ко всем возможным результатам, начиная от успеха и заканчивая катастрофическими последствиями кризисного менеджмента. В равной степени неудивительно, что «неудачное» планирование (провальные в своей основе планы или даже отсутствие каких-либо разумных вариантов действий) приводит не только к некорректным результатам кризисного менеджмента, но и к положительным итогам — чаще всего, в силу чистой случайности.

Аналитические выводы и рекомендации

Из рассмотренной выше связи между ситуационным планированием и практикой кризисного менеджмента можно сделать ряд выводов и предложить рекомендации, которые, как мы полагаем, будут способствовать как более эффективному использованию инструментов планирования, так и выстраиванию рациональных отношений между двумя важнейшими составляющими АКУ.

Ситуационное планирование должно занимать существенное место в деятельности государственных органов. Следует признать, что для большинства организаций государственного управления ситуационное планирование — явление или отсутствующее, или экзотическое. И этому есть рутинные объяснения. Хотя мало кто будет спорить, что действовать в условиях кризиса лучше, надежнее, результативнее, если имеются хорошо продуманные планы, предполагающие варианты поведения в зависимости от складывающейся обстановки. Налаженная работа по антикризисному планированию требует знаний, навыков и ресурсов — то есть тех факторов, которые отнюдь не являются легкодоступными, имеющимися в изобилии. Даже если имеется возможность подготовить или нанять кадры необходимой квалификации и найти необходимые ресурсы, на пути реализации ситуационного планирования будет стоять почти религиозная вера, что «уж нас-то эта печальная участь не коснется», а поскольку кризис «здесь и сейчас» — маловероятное событие, игнорировать перспективу его наступления не является для руководителя слишком рискованным поведением. Но если

государственные органы пренебрегают ситуационным планированием, единственным барьером между государственными должностными лицами и катастрофическими решениями является чистая удача и надежда на особые импровизационные управленческие таланты этих лиц. Однако такая перспектива достойна осуждения, как с моральных, так и с профессиональных позиций.

«Соблюдение плана» не является гарантией успешного АКУ. Требование «Все для соблюдения плана» — мантра АКУ — в конечном счете является хорошим инстинктом. Даже если ответная реакция обнаруживает множество ошибок, менеджеры по-прежнему могут сказать, что они «сделали то, что было в их силах». Тем не менее, соблюдение плана не является обязательным условием успешного антикризисного управления, как это часто подразумевается при оценке кризисного менеджмента. Педантичное следование предписаниям плана может привести к отсутствию гибкости перед лицом угроз, которые возникают и эволюционируют не в соответствии с ожиданиями: результатом могут быть решения и управленческие действия, неадекватные задаче удержания контроля над кризисом.

Процессы ситуационного планирования так же важны, как и сами ситуационные планы (программы действий). Нередки случаи, когда антикризисные планы так и остаются на полках в момент наступления кризиса. Особенно это характерно для ситуаций, когда планированием занимаются в организациях по причине поступления директивы свыше. Так, например, наивно полагать, что все сотрудники знакомы с планом эвакуации в случае пожара, который должен висеть в каждом учреждении на видном месте. В случае реального пожара люди будут действовать, скорее всего, «ситуационно» — двигаться в сторону, противоположную источнику огня, от большего задымления к меньшему и т. д. Однако на этом основании было бы поверхностным суждением объявить трудоемкую и методичную работу над схемами эвакуации бессмысленной: даже если план, как ситуационный «моментальный снимок» гипотетических событий и действий, в итоге все время пролежит на полке, сам процесс планирования будет формировать навыки руководителей, которые очень пригодятся для практической работы по управлению кризисом. Таким образом, процесс ситуационного планирования ценен хотя бы тем, что напоминает руководителям, что невысказанное может случиться, а за последующий за этим ущерб они будут нести ответственность в полной мере. Процесс планирования также позволяет планам быть сформированными и протестированными в «безопасной» среде.

Ситуационное планирование обладает политической рациональностью. Следует признать, что представление о ситуационном планировании как о чисто рациональном процессе является ошибочным. Прогнозирование и планирование угроз — лишь одна из ролей ситуационного планирования. Как показывает «политика» ситуационного планирования, процессы планирования и планы, созданные в коммерческих организациях и государственных учреждениях, направлены, среди прочего, и на то, чтобы создать представление у стейкхолдеров, избирателей, политически активных групп, что эти меры предпринимаются компетентными, профессиональными людьми, что будущее находится «под контролем» и гарантируется, что долгосрочные стратегические цели не будут пересматриваться. «Политическая рациональность» предполагает понимание движущих мотивов поведения, интересов различных политически ангажированных групп, и именно они будут рассматриваться в качестве ключевых критериев приемлемости стратегических альтернатив, а не соответствие некоторой intersубъективной «рациональности». Если ситуационные планы, как считают критики, в той или иной степени относятся «к области фантазии»³⁸, то такие «фантазии» выполняют важную политическую роль. Более того, чем выше степень неопределенности политических проблем, рассматриваемых общественностью, политически активными группами как важные, тем более высока потребность в «фантазиях», образно и доступно разъясняющих, как правительство справится с этими проблемами, и тем самым обеспечивающих политический успех органов государственной власти, которые столкнулись с неизвестными или неподдающимися рациональной оценке угрозами. По справедливому замечанию американских исследователей А. Гофара и С. Ислама, «антикризисное управление имеет дело не только с объективными угрозами, но и с управлением общественными страхами»³⁹. Отсюда следует необходимость при разработке кризисных сценариев учитывать их способность в той или иной степени микшировать «общественные страхи», успокаивать ситуацию, внушая заинтересованным группам, что все находится под контролем и ключи к позитивному разрешению проблем — в руках администрации.

Заключение

Ситуационное планирование не является гарантированным рецептом для обеспечения успешного антикризисного управления, но при этом было бы опрометчивым

³⁸ См., к примеру: *Rahman S. Time, Memory, and the Politics of Contingency (Routledge Innovations in Political Theory)*. New York: Routledge, 2015.

³⁹ *Ghofar A., Islam S. Corporate Governance and Contingency Theory: A Structural Equation Modeling Approach*. New York: Springer, 2014.

от него отказываться. В мире, где непредсказуемые и разрушительные кризисы стали обыденностью, государственной власти необходимо планирование на случай чрезвычайных ситуаций для обеспечения общественного спокойствия и политической стабильности. Организации также нуждаются в нем для аналогичных целей.

Проблема состоит в том, что такие «политические» достижения даются недешево. Процессы планирования и сами планы часто конкурируют между собой, и в целях победы в такой конкуренции они политизируются, обрастают обещаниями обеспечить политической власти в случае кризиса не снижение, а повышение ее престижа, поддержку предпринимаемых властями антикризисных мер со стороны общественного мнения. Такая «скрытая повестка дня» может снижать эффективность ситуационного планирования (за счет удорожания ресурсов), в случае наступления кризиса отвлекать усилия для выполнения разного рода факультативных задач, предусмотренных ситуационным планом, и если эта ситуация попадет в поле зрения оппозиционных сил, критика кризисных действий политической власти обретет дополнительные и весомые аргументы.

Должностные лица и политические субъекты, участвующие в планировании, не должны быть освобождены от критики и контроля, но также и не должны третироваться за несоответствие планов политическим ожиданиям. Ситуационное планирование не является ни простым рецептом для достижения успеха, ни политической футурологией. Оно сочетает оба этих элемента. Необходимо более сбалансированное понимание ситуационного планирования, если мы хотим обладать справедливыми и реалистичными ожиданиями относительно того, что государственные власти могут сделать, чтобы подготовиться к кризисам, стихийным бедствиям и катастрофам.

Список литературы:

1. Агаян Г.М., Григорян А.А., Шикин Е.В. Кризисы: комплексный управленческий анализ // Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 57. С. 69–89. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/57_2016agayan_grigoryan_shikin.htm (дата обращения: 15.10.2017).
2. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 163–194.
3. Взрыв в метро Санкт-Петербурга. Текстовая трансляция // LIFE. Новости [Сайт]. URL: https://life.ru/t/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/993302/vzryv_v_metro_sankt-pietierburgha_tiekstovaia_transliatsiia (дата обращения 05.04.2017).

4. Душкин Р.В., Коптев А.П. Ситуационные центры как структурные элементы системы отраслевого и государственного управления // STINS COMAN [Site]. URL: www.stinscoman.ru (дата обращения: 12.04.2017).
5. Зуб А.Т. Антикризисное управление организацией: адаптиогенез и интенциональность // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2014. № 4. С. 3–21.
6. Зуб А.Т. Менеджмент проблем и кризисный менеджмент: два подхода к управлению организационными трудностями // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. № 52. С. 144–162. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/52_2015zub.htm (дата обращения: 15.10.2017).
7. Ильин Н., Сухарев С. Система распределенных ситуационных центров — матрица информационно-аналитического и технологического обеспечения // CONNECT. 2016. № 3. С. 56–62. URL: http://www.gos-is.ru/wp-content/uploads/2016/05/BTU_Suharev_Ilin.pdf (дата обращения: 08.08.2017).
8. Клэктон Г., Лукас Б. Антикризис. Где взять новые идеи. М.: РИПОЛ Классик, 2009.
9. Кудина М.В., Кузьмин С.С. Парадигмы корпоративного роста // Государственное управление. Электронный вестник. 2014. № 47. С. 80–103. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/47_2014kudina_kuzmin.htm (дата обращения: 15.10.2017).
10. Кудина М.В. Управление компанией. Теория и практика. М.: Издательство Московского университета, 2013.
11. Линдгрэн М., Бандхольд Х. Сценарное планирование. Связь между будущим и стратегией. М.: Олимп Бизнес, 2009.
12. Лиханов А.С., Петрунин Ю.Ю., Пурлик В.М. В поисках системного взгляда на сбалансированную систему показателей // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2016. № 4. С. 10–23.
13. Хит Р. Кризисное управление для руководителей и менеджеров. М.: ЛОРИ, 2004.
14. Эйкен Дж. Кризис — остаться в живых! Настольная книга для руководителей, предпринимателей и владельцев бизнеса. М.: Альпина Бизнес Букс, 2009.
15. Alexander D. Principles of Emergency Planning and Management. New York: Oxford University Press, 2012.
16. Alexander D. Scenario Method in Emergency Management // Disaster Prevention and Management. 2011. Vol. 21. No 2. P. 224–238.
17. Bardach E. A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving. Washington, DC: CQ Press, 2013.

18. *Boin A., Lagadec P.* Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management // *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 2008. No 4. P. 185–191.
19. *Bostrom N., Cirkovic M.* *Global Catastrophic Risks*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
20. *Brinke W., Kolen B., Dollee A., Van Waveren H., Wouters K.* Contingency Planning for Large-scale Floods in the Netherlands // *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 2010. Vol. 18. No 1. P. 55–69.
21. *Buttriss J.* *Crisis Management* // *ITNOW*. 2015. No 10. P. 34–46.
22. *Clarke L.* *Mission Impossible: Using Fantasy Documents to Time Disasters*. Chicago: University of Chicago Press, 1999.
23. *Contingency Planning Guide*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2012.
24. *Coppola D.* *Introduction to Disaster Management*. Burlington: Elsevier, 2007.
25. *Drabek T.* *The Human Side of Disaster*. Boca Raton: CRC Press, 2010.
26. *Eriksson K., McConnell A.* *Contingency Planning for Management* // *Policy and Society*. 2011. Vol. 30. Issue 2. P. 89–99.
27. Fukushima Accident // World Nuclear Association [Official Site]. URL: <http://www.world-nuclear.org/information-library/safety-and-security/safety-of-plants/fukushima-accident.aspx> (accessed: 11.04.2017).
28. *Ghobar A., Islam S.* *Corporate Governance and Contingency Theory: A Structural Equation Modeling Approach*. New York: Springer, 2014.
29. *Haberfeld M., Clarke C.* *Police Organization and Training: Innovations in Research and Practice*. New York: Springer, 2011.
30. *Handmer J., Dovers S.* *Handbook of Disaster and Emergency Policies and Institutions*. London: Earthscan, 2007.
31. *Howlett M.* *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Abingdon: Routledge, 2016.
32. *Kapucu N.* Planning for Disasters and Responding to Catastrophes: Error of the Third Type in Disaster Policy and Planning // *International Journal of Public Policy*. 2008. Vol. 3. No 5-6. P. 313–327.
33. *Lagadec P.* *Preventing Chaos in a Crisis: Strategies for Prevention, Control and Damage Limitation*. London: McGraw-Hill, 1993.
34. *Malone T., Schaupp R.* The “Red Team”: Forging a Well-conceived Contingency Plan // *Aerospace Power Journal*. 2002. Vol. 16. No 2. P. 34–46.

35. *McConnell A., Drennan L.* Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis // *Journal of Contingencies and Crisis Management.* 2006. Vol. 14. No 2. P. 59–70.
36. *Pawson R.* Evidence-based Policy: A Realist Perspective. London: Sage, 2013.
37. *Perry R., Lindell M.* Emergency Planning. Hoboken: John Wiley & Sons, 2007.
38. *Perry R., Lindell M.* Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process // *Disasters.* 2003. Vol. 27. No 4. P. 336–350.
39. *Rahman S.* Time, Memory, and the Politics of Contingency (Routledge Innovations in Political Theory). New York: Routledge, 2015.
40. *Rosness R.* A Contingency Model of Decision-making Involving Risk of Accidental Loss // *Safety Science.* 2009. Vol. 47. Issue 6. P. 807–812.
41. *Schedler A.* Mapping Contingency // *Political Contingency: Studying the Unexpected, the Accidental, and the Unforeseen* / Eds.: I. Shapiro, S. Bedi. New York: New York University Press, 2007. P. 54–78.
42. *Sowden R.* A Practical Guide to Project Planning: A Step-by-step Approach. London: TSO, 2016.
43. *Tarrant M.* The Organization: Risk, Resilience and Governance // *Australian Journal of Emergency Management.* 2010. Vol. 25. No 2. P. 13–17.
44. *Webb G., Chevreau F.* Planning to Improvise: The Importance of Creativity and Flexibility in Crisis Response // *International Journal of Emergency Management.* 2006. Vol. 3. No 1. P. 66–72.

Zub A.T.

Contingency Planning in Crisis Management: A Recipe for Success

Anatoliy T. Zub — Ph.D., Professor, Deputy Dean, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: zubat@spa.msu.ru

Annotation

Contingency planning is an important tool for crisis management in a highly uncertain and risky environment and is the basis for the organization's crisis strategy. It influences the success of crisis management through decisions made by the heads of crisis management, programs that ensure the legitimacy and effectiveness of crisis management and through the implementation of institutional and organizational policies.

Keywords

Contingency planning, crisis management, uncertainty and risk, issue management.