

**СТАРОСТЕНКО К.В., Информационно-аналитическое
ВОРОНИЧЕВА Е.Н. обеспечение деятельности
органов государственной власти:
проблемы и перспективы**

В статье раскрывается актуальность информационно-аналитического обеспечения деятельности органов государственной власти в Российской Федерации, анализируются основные проблемы его осуществления и определяются перспективы развития.

Ключевые слова: информационно-аналитическое обеспечение, управление, управленческое решение, технология, государственное управление.

Процесс институционализации, организационно-правового оформления информационно-аналитической деятельности – формирования системы специализированных учреждений, служб, подразделений в составе различных организаций, фирм и ведомств – был инициирован в начале 90-х годов XX века и обуславливался всем ходом отечественных политических, экономических, социальных реформ. Сегодня можно выделить несколько уровней информационно-аналитических служб, функционирующих в современной России: первый уровень – организации президентской, правительственной и парламентской структур; второй уровень – информационно-аналитические организации финансовой и коммерческой сферы; третий уровень – центры аналитики и экспертизы в высших научных и учебных заведениях; четвертый уровень – представители негосударственного сектора.

Наш научный интерес занимают информационно-аналитические системы, способствующие управленческой деятельности в органах государственной власти и управления. Это определено следующими обстоятельствами:

– во-первых, именно от качества принятия решений государственными органами власти зависит единство российского общества и успех его модернизации в целом. Государственное управление выступает как

механизм, с помощью которого государство на практике проводит политику по урегулированию разного рода противоречий (индивидуальных, групповых, национальных, территориальных, классовых) и решению политических, экономических и социально-культурных задач, способствующих качественному развитию общества;

– во-вторых, с развитием демократических отношений в Российской Федерации возникла необходимость в обмене информацией между индивидом, многочисленными социально-политическими группами и государством, в том числе в аспекте информационного обеспечения государственного управления;

– в-третьих, с усилением роли аналитического и прогностического обеспечения государственного управления возросла необходимость в научных знаниях, адекватно отражающих сущность социально-политических и экономических явлений, влияющих на процесс управления государством и обществом;

– в-четвертых, в условиях формирования информационного общества, с увеличением уровня информационной оснащенности, автоматизации и компьютеризации управленческой деятельности требуется расширение ее специализации и повышение эффективности кадрового обеспечения;

– в-пятых, освоение новых видов информационно-аналитической деятельности

влечет за собой изменения в области образования, научно-исследовательской деятельности и их сопряжение с практикой.

Управление информационных систем, призванное осуществлять информационно-аналитическое и информационно-технологическое обеспечение государственных органов власти в Российской Федерации, образовано Указом Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013¹. Одной из основных задач управления информационных систем является обеспечение Президента РФ, Правительства РФ, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, а также государственных органов информацией о результатах мониторинга социально-экономических и общественно-политических процессов в России. Другой не менее важной задачей является информационно-технологическое обеспечение, техническое обслуживание и программное сопровождение информационно-телекоммуникационных систем Президента РФ, Администрации Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ, Аппарата Правительства РФ, Счетной палаты РФ.

Необходимо подчеркнуть, что сегодня повышению эффективности информационно-аналитического обеспечения деятельности всех уровней и ветвей государственной власти и управления уделяется закономерное внимание высшим политическим руководством Российской Федерации, и все это активно реализуется в практической нормотворческой деятельности. Именно с развитием информационно-аналитических технологий и внедрением их в общественную жизнь государства и общества связываются успехи в обеспечении национальной безопасности и результативности хода политических, социальных и экономических преобразований.

Так, например, в контексте обеспечения безопасности в Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации², информационно-аналитическому обеспечению противодействия терроризму отводится одно из ключевых мест наряду с правовым, научным, материально-техническим, финансовым и кадровым обеспечением. Одной из основополагающих задач информационно-аналитического обеспечения является совершен-

ствование, в том числе на основе внедрения современных информационно-телекоммуникационных технологий, информационно-аналитического обеспечения координации деятельности по противодействию терроризму федеральных органов исполнительной власти, антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации и оперативных штабов в субъектах Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, проведение в этих целях с привлечением специалистов научно-исследовательских учреждений ситуационных анализов рисков совершения террористических актов³.

В аспекте проведения социально-экономических реформ в России, согласно Постановлению Правительства РФ от 20.12.2005 № 777 на базе Центра экономической конъюнктуры при Правительстве РФ и Рабочего центра экономических реформ при Правительстве РФ был создан Аналитический центр, перед которым были поставлены следующие задачи: подготовка рекомендаций и предложений по приоритетным вопросам экономической политики и экономических реформ; информационно-аналитическое обеспечение деятельности Правительства РФ; экспертиза концепций и программ социально-экономического развития Российской Федерации; анализ и краткосрочное прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации⁴.

Таким образом, приведенные выше нормативные документы свидетельствуют об актуальности информационно-аналитического обеспечения в жизни российского государства и общества.

Исследование показывает, что информационно-аналитические системы, предназначенные для эффективного функционирования органов государственной власти в аспекте принятия важных управленческих решений, связаны со сложным математическим моделированием управленческих ситуаций, требующим объективных критериев оценки конечного результата. В этом направлении в достаточной степени сформированы фундаментальные научные и практические наработки как российских, так и зарубежных исследователей, которые, к сожалению, в Российской Федера-

ции еще не в полной мере используются в органах государственного управления.

По нашему мнению, сложившаяся ситуация обусловлена недостаточным информационно-аналитическим базисом и уровнем теоретического освоения процессов принятия решений. Во многих аналитических центрах она основывается в первую очередь на корректной постановке решаемой задачи, объективных критериях оценки результатов ее решения, замкнутости и алгоритмической представимости проблемной области. Однако информационно-аналитическое обеспечение принятия управленческих решений требует от информационных технологий несколько иного подхода, иначе, при всей их важности в процессах подготовки и принятия решений, их роль еще долго может оставаться вспомогательной.

Повседневная практика показывает, что сегодня при проведении аналитических исследований необходим поиск нетрадиционных парадигм использования информационно-аналитических технологий в процессах подготовки и принятия решений в органах государственного управления, что, по мнению исследователя Р.А. Косячкова, предполагает обязательный учет следующих факторов:

- принципиальной информационной открытости технологий подготовки и принятия управленческих решений;
- необходимости поддержки информационно-аналитическими технологиями процессов постановки управленческих задач;
- большой формальной неопределенности целей и субъективности критериев оценки принимаемых решений;
- наличия в информационно-аналитических технологиях явных элементов интуитивного характера;
- существенного влияния девиационных процессов на подготовку и принятие управленческих решений⁵.

Основной ошибкой при использовании информационно-аналитических технологий является то, что в отдельных случаях при принятии управленческих решений в проблемных областях интеллектуальные информационные системы подменяют мнением высококвалифицированных экспертов. Однако, по нашему мнению, это неверно, и малое относительное количе-

ство эффективно реализованных проектов экспертных систем – тому подтверждение. Практика убеждает, что эффективность внедрения интеллектуальных и экспертных систем достигается именно в проблемных областях, там, где знания экспертов априорно субъективны, а иногда из-за отсутствия опыта и ограничены. Вмешательство некомпетентных экспертов может привести к невосстанавливаемому нарушению работоспособности всей информационно-аналитической системы. В то же самое время такая сфера общественной деятельности, как управление, постоянно развивается, а следовательно, информационно-аналитические системы требуют своевременного обновления, что предполагает обращение к экспертам при их информационно-технологическом усовершенствовании.

Как правомерно отмечают исследователи В.Н. Иванов и В.И. Патрушев, аналитическая деятельность в органах государственной власти принципиально не допускает замкнутости информационных технологий. Здесь она должна быть ориентирована на возможность:

- динамического внесения в нее новых знаний экспертами и лицами, принимающими решения, – конечными пользователями;
- ситуационного использования постоянно изменяющейся информации в больших и оперативно доступных базах данных⁶.

Технологии принятия управленческих решений в проблемных областях принципиально должны быть информационно открытыми. Традиционная практика разработки сложных математических моделей и информационно-аналитических технологий для поддержки принятия управленческих решений непосредственно должна ориентироваться на процессы, в которых постановка задач и критерии оценки результатов их решений формулируются до внедрения инновационных технологий в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. В реальной же практике при принятии управленческих решений органами государственной власти и управления мы сталкиваемся с ситуацией, когда существенную трудность составляют именно постановка задачи и формулирование цели аналитического исследования.

Особенно это характерно для периодов интенсивных социально-экономических преобразований, как правило, по существу не имеющих исторических и ситуационных аналогов. Именно в этих случаях потребность в использовании информационно-аналитических технологий принятия решений наиболее актуальна. Поэтому можно полностью согласиться с исследователем К.В. Маркеловым, что формальная неопределенность, нечеткость целей и субъективность критериев оценки результатов принимаемых решений тесно связаны с отсутствием ясно выраженной постановки задачи исследования, а также с сильным влиянием на процесс подготовки и принятия решений элементов интуитивного характера⁷.

По мнению ученого М.С. Черныша, существенное влияние на подготовку и принятие решений вызвано естественным характером когнитивно-психологической организации конструктивной активности лиц, принимающих решения⁸. И это вполне очевидно. Так, например, результаты ранних эмпирических исследований обычно являлись подтверждением наличия некоторого общего плана конструирования решений, следования рассуждениям лица, принимающего решения. Появление новых интересных альтернатив, необходимой информации на различных этапах процесса, изменение оценочных критериев важности той или иной информации, активизация дополнительных источников знаний на каждой стадии, использование новых терминов и определений трактовались как «девиация» – отход от установленного образца. При этом важно подчеркнуть, что важнейшей особенностью информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности является его междисциплинарный характер, так как сам этот феномен находится на «стыке» целого ряда научных дисциплин. К их числу можно отнести социологию, политологию, информатику, управленческую науку и другие отрасли науки⁹.

Отметим, что сегодня все аналитические исследования, проводимые в аспекте эффективного принятия управленческих решений органами государственной власти, принято подразделять на следующие:

- мониторинговые, предназначенные для длительного аналитического слежения за развитием определенной ситуации с целью обеспечения возможности априорного синтеза управленческих решений, имеющих, в частности, профилактический или упреждающий характер;

- иницируемые, проводимые различными аналитическими службами по ранее не запланированным поручениям руководства или в результате выявления при проведении мониторинговых исследований новых проблемных ситуаций;

- кумулятивные, характеризующиеся высокими требованиями к оперативности их проведения (включая развертывание и завершение), применением специализированных методов обработки экспертной информации.

Необходимо отметить, что для всех видов исследований предполагается проведение многостороннего анализа изучаемой ситуации с учетом динамики ее развития, результатов исследований похожих ситуаций, а также использованием широкого спектра научных теоретических подходов.

По мнению исследователя Н.А. Слядневой, сегодня в России настоятельно требуется создание Центров ситуационного анализа (ЦСА) – служб, органично сочетающих в своей деятельности информационный мониторинг природных, техногенных и сложных социальных систем, обеспечивающих текущий контроль за динамикой социальной сферы, информационный анализ выявленных в ходе мониторинга закономерностей, разработку сценариев управления кризисными и проблемными ситуациями в управляемой сфере¹⁰. Все это, в свою очередь, предполагает дальнейшую фундаментализацию технологий мониторинга и аналитики. Требования оперативности, многофакторного охвата существующей реальности, необходимые для эффективного государственного управления, предполагают сокращение промежуточных уровней моделирования управляемых систем в информационных потоках, создание новых информационно-технических средств, обеспечивающих прямую включенность социальной сферы в системы мониторинга ЦСА.

Центры ситуационного анализа способны стать узлами будущей глобальной информационной инфраструктуры государственного управления, которая будет выполнять в информационном обществе функции социального гомеостата, обеспечивающего устойчивое развитие государства и общества, оперативно диагностирующего отклонения, нештатные ситуации и управляющего социально-политическими и экономическими процессами. Именно последняя из перечисленных функций, по мнению Н.А. Следневой, наиболее важна для формирующегося информационного общества наряду с интеллектуализацией информационного пространства. Ее реализация предполагает синтез управленческих и информационно-аналитических технологий, что в дальнейшем должно видоизменить характер и способ реализации властных функций, роль традиционных институтов государственной власти, демократических процедур, в значительной степени заменив их виртуальными социальными технологиями. Данная тенденция прослеживается уже в наши дни, когда стали реальностью электронные выборы, интерактивные опросы общественного мнения, мониторинг социальных проектов, электронное общение через сайты в Интернет между высокопоставленными государственными политиками и рядовыми гражданами и т.п.

Количественная и качественная эволюция данных тенденций будет способствовать формированию целостного государственного управления: социальная система (объект управления), пронизанная входными датчиками компьютерного мониторинга, телекоммуникационные каналы – собственно Центры ситуационного анализа (регистрация поступающих данных, их многоаспектная обработка, визуализация выявленных в обработанном массиве закономерностей, интеллектуальный анализ и интерпретация с помощью встроенных экспертно-аналитических технологий и естественного интеллекта, разработка прогнозов, сценариев управленческих решений) – трансляция управляющих импульсов (обратная связь) к управляемой социальной системе – затем новый цикл мониторинга (с учетом результатов управляющих воздействий)¹¹.

Стоит также подчеркнуть, что повышение эффективности государственного управления может способствовать только систематизированная, комплексная информация, то есть информация, сочетающая в себе различные виды и сведения, исторически и логически увязанные, поступающие в строго определенном порядке и последовательности. Соблюдение этого требования позволяет субъекту государственного управления постоянно «просматривать» социальный объект во всей его сложности и многообразии, корректировать его функционирование и развитие соответственно каждой конкретной ситуации.

¹ Указ Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 августа 2004 г. № 32. Ст. 3314.

² Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации Д. Медведевым 5 октября 2009 года // Российская газета. 2009. 20 октября.

³ Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации. Ст. 31, п «е».

⁴ Постановление Правительства РФ от 20.12.2005 № 777 «О федеральном государственном учреждении «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации» // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=357400>

⁵ Косячков Р.А. Информационные технологии в системе управления // Компьютеры. 2005. № 11. С. 61.

⁶ Иванов В.Н., Патрушев В.И. Социальные технологии. М.: Муниципальный мир, 2004. С. 175.

⁷ Маркелов К.В. Информационно-аналитическая деятельность на государственной службе. М.: ИНФРА-М, 2004. С. 113.

⁸ Черныш М.С. Новая социальная группа – «информационные» работники // Социологические исследования. 2002. № 11. С. 63.

⁹ Голобурда Е.А. Информационно-аналитическое обеспечение управленческой деятельности органов исполнительной власти: на примере работы органов исполнительной власти Москвы по связям с общественностью: дис. ... канд. социологич. наук: 22.00.08. М., 2005. С. 6.

¹⁰ Следнева Н.А. Информационно-аналитическая деятельность: проблемы и перспективы // Информационные ресурсы России (Курск). 2001. № 2. С. 20.

¹¹ См.: Там же. С. 21.