

ДАНКОВА Жанна Юрьевна – к.соц.н., доцент; профессор кафедры социологии и управления Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова (308012, Россия, г. Белгород, ул. Костюкова, 46; zdankova@yandex.ru)

## ПРОБЛЕМАТИЗАЦИЯ АНАЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Аннотация.** В статье обосновывается необходимость овладения принципами, технологиями и инструментами аналитической работы, от которых в значительной степени зависят эффективность и качество функционирования системы государственного управления. Показано, что организация и активное использование именно аналитического компонента в управленческом процессе является наиболее востребованным и целесообразным действием по оптимизации практики государственного управления.

**Ключевые слова:** аналитика, аналитическая деятельность, аналитическое сопровождение органов власти, анализ эффективности управленческих решений, технологии аналитической работы, аналитическое мышление, анализ информации, аналитическая компетенция

В настоящее время эффективность функционирования любого формализованного объединения, и органы власти в данной связи не являются исключением, напрямую зависит от взвешенности, обоснованности и грамотности управленческих решений. Качество подобного рода деятельности напрямую зависит от организации, содержания и наличия навыков и приемов аналитической работы.

Грамотная аналитика в сфере государственного управления выступает не только одним из важных факторов, существенно снижающих риск принятия нерационального решения, но и является ключевым источником перспективного направления эволюции управленческой деятельности в целом.

Особую значимость аналитическая составляющая деятельности органов власти приобретает в сложившихся в настоящее время непростых условиях социальной реальности, требующих высокой степени ответственности разработки и принятия управленческих решений и повышения эффективности их реализации.

Изучение практики организации аналитической деятельности в органах власти показало, что сложилась парадоксальная ситуация: с одной стороны, на всех уровнях государственного управления созданы и функционируют структурные подразделения, функциональные обязанности которых сопряжены с исполнением различных видов аналитических работ и обеспечивают аналитическое сопровождение управленческого процесса<sup>1</sup>, а также сбором, обработкой и систематизацией различных информационных материалов, что подтверждается содержанием действующих организационно-правовых документов [Хижняков 2010: 263].

С другой стороны, фактически реализация информационно-аналитической работы сводится исключительно к учетной деятельности, а также к внедрению и обеспечению работы различных программных комплексов, позволяющих создавать единую базу информационных сведений и осуществлять электронный документооборот.

Таким образом, формально действия органов государственного управления позиционируются с претензией на научно-аналитическую обоснованность, фак-

<sup>1</sup> Положение об Управлении информационных технологий и связи Администрации Губернатора области. Доступ: <http://www.belregion.ru/author/?ID=111> (проверено 30.01.2016); Мозолин А.В., Разумова Е.А. Профессиограмма специалиста информационно-аналитической службы органа власти: результаты экспертного исследования. 2011. Доступ: <http://www.rc-analitik.ru> (проверено 30.01.2016).

тически же их работа нередко компрометирует идею аналитического обеспечения управления, т.к. собственно анализ как метод профессиональной деятельности, ориентированный на выявление качественных, содержательно-сущностных признаков явлений и процессов, а также направленный на выявление причинно-следственных связей и обоснование целесообразности управленческих решений, используется минимально.

Возможно, причина такого положения дел кроется в недостатке теоретических, методологических и праксеологических основ аналитики как особого специфического вида профессиональной деятельности, что подтверждает проведенный анализ научной литературы.

Изучение источниковой базы по проблеме аналитической деятельности позволяет утверждать, что в настоящее время целостные исследования, раскрывающие сущность аналитической работы в различных сферах управления, и в системе государственного управления в частности, отсутствуют.

В настоящее время в распоряжении ученых, специалистов и практиков находятся научные разработки, отражающие отдельные аспекты подобного рода деятельности, акцент в которых делается на информационные технологии [Бочарова 2009; Ветрова 2014; Голобурда 2005].

Однако научных трудов, непосредственно изучающих вопросы комплексного исследования аналитической работы, сравнительно мало. К таковым следует, вероятно, отнести работы Ю.В. Курносова и П.Ю. Конотопова [Курносов, Конотопов 2004; Курносов 2012].

Достаточно успешная попытка представить теорию, методологию и методику анализа в виде системы аксиом, позволяющей максимально ориентировать данный вид деятельности на практику, предпринята А.А. Кокориным [Кокорин 2003].

Кроме того, встречаются интересные в содержательном плане серьезные публикации специалистов в области маркетинга, стратегического анализа, а также военных, социологов и политологов, рассматривающие отдельные стороны аналитики как явления и как процесса [Исаков 2014; Ракитов и др. 2009; Нежданов 2008; Brown 1980].

Тем не менее до настоящего момента не сформировано единое понимание такой категории, как аналитическая деятельность, раскрывающей границы и содержание организационного, функционального и технологического пространства работы аналитиков, в т.ч. и в сфере государственного управления.

Фактически можно говорить о недостаточной разработанности теории и практики аналитической деятельности как условия обоснования и реализации современной управленческой стратегии.

Как показывают результаты исследования изданной к настоящему времени научной литературы и организационно-правовых документов системы государственного управления, специалисты и практики, как правило, используют понятие «информационно-аналитическая деятельность», доказывая обоснованность подобной формулировки необходимостью и исключительной важностью процедуры сбора и обработки информации в ходе аналитической работы [Васютин, Ветрова 2013: 31; Фролов 2014].

Однако в реальности при осуществлении информационно-аналитической деятельности акцент делается на первой ее составляющей, а именно на информационных технологиях в управлении и учетно-статистических процедурах, тогда как процесс осуществления аналитической деятельности носит в большей степени декларативный характер и фактически, за минимальным исключением, не реализуется.

В частности, без малого 10 лет в нашей стране внедрена и активно функциони-

рует система оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ<sup>1</sup>. Основная цель данной системы оценки состоит не только и не столько в организационной и функциональной оптимизации управленческих процессов, сколько в изменении содержания работы органов власти, ее ориентации на повышение конечных результатов за счет внедрения аналитических технологий.

Однако не без оснований можно сказать, что данная система не выполняет свое назначение: объективно оценить реальную эффективность исполнительной власти территориального уровня крайне сложно [Зинченко 2014].

Причина кроется как в действующей методике, в которой не учтены ключевые принципы аналитической работы, так и в использовании конечных итогов оценочных процедур, что не приводит к сколько-нибудь значительным результатам в практической деятельности органов государственного управления.

По сути, для органов власти – это еще один документ официальной учетно-статистической отчетности, который не рассматривается и не используется как инструмент повышения качества принимаемых и реализуемых управленческих решений.

Аналогичным образом (далеко не позитивным) влияют на улучшение управленческих процессов популярные в настоящее время рейтинги губернаторов, руководителей органов местного самоуправления, предприятий и учреждений, предоставляющих услуги населению, данные публикуемой разноплановой отчетно-статистической информации без ее последующей аналитической обработки, а также результаты отдельных исследований общественного мнения по вопросам качества работы органов власти<sup>2</sup>.

Сложившаяся практика работы с информационными материалами, некоторая небрежность и недостаточный профессионализм в выборе методологических подходов к аналитической деятельности и ее неопределенность нередко ведут к тому, что анализом в итоге называют простейшую процедуру сбора и накопления информации, в лучшем случае первично и поверхностно обработанной.

Нарушение фундаментальных принципов сбора и обработки информации, а также игнорирование ее детального анализа явно не способствуют повышению качества государственного управления, что ведет к увеличению доли имитационных технологий в практике функционирования органов власти.

Вместе с тем организация и активное использование именно аналитического компонента управленческого процесса, по нашему мнению, является наиболее востребованным действием по оптимизации практики государственного управления. Подобное утверждение, очевидно, обусловлено рядом объективных обстоятельств.

Во-первых, ключевой целевой установкой в деятельности органов власти выступает нацеленность результатов их работы на достижение максимального положительного социального эффекта. И активное применение аналитических технологий в практике государственного управления является необходимым

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”» (с изм. и доп.). Доступ: <http://base.garant.ru/70254132/> (проверено 01.02.2016).

<sup>2</sup> Рейтинг эффективности губернаторов. Доступ: <http://civilfund.ru/mat/view/95> (проверено 09.02.2016); Оценка населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления муниципальных образований области, предприятий и учреждений, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований Белгородской области. Доступ: <http://ocenka.belregion.ru/> (проверено 09.02.2016); Рейтинг глав Московской области. Доступ: <http://people.100p.ru/munglava/mosobl/index.html?kk=ad72d1fb67> (проверено 09.02.2016); Опросы и рейтинги. Саратовская область. Доступ: <http://izagubernii.ru/oprosmain/> (проверено 09.02.2016); Национальный рейтинг мэров. Доступ: <http://russia-rating.ru/info/10246.html> (проверено 09.02.2016).

инструментом обоснованности используемых технологий, и в целом, условием его эффективности.

Во-вторых, увеличение числа и сложности управленческих задач, реализующихся в условиях недостаточности применения и незнания научно-обоснованных методов аналитики, все чаще ведет к нарастанию комплекса проблем, что актуализирует потребность в особых аналитических компетенциях государственных служащих.

В-третьих, необходимость выполнения задач по обобщению, классификации собранной информации, ее анализу и преобразованию, разработке выводов, предложений, рекомендаций, а также прогнозированию и моделированию социальных ситуаций предъявляет повышенные требования к кадровому и в первую очередь управленческому ресурсу, который нуждается в формировании и развитии аналитического мышления. Данное обстоятельство подразумевает наличие специальных знаний, навыков и умений, необходимых для решения аналитических задач, таких как деление проблем на системно связанные части, выявление причинно-следственных связей, учет сопутствующих факторов, прогнозирование и оценка всего спектра последствий принятого решения и т.п.

В-четвертых, набирает обороты негативная тенденция содержания управленческой деятельности, сущность которой можно сформулировать в виде двух взаимосвязанных положений:

– в настоящее время выполнение большинства задач, разработка управленческих решений, разрешение возникающих проблем в сфере государственного управления осуществляется в авральном режиме;

– активная деятельностная позиция органов власти в решении проблемных вопросов реализуется без достаточного внимания к системным промахам государственного масштаба.

Таким образом, представляется очевидным, что аналитика как деятельность, объединяющая в себе методологию информационно-исследовательской работы, ее организационное обеспечение, а также технолого-методологическое обеспечение разработки и создания инструментальных средств для ее ведения, является эффективным инструментом, способным решить насущные проблемы в сфере государственного управления.

Первым шагом в направлении внедрения и функционирования успешной аналитики должно стать понимание сущности аналитической деятельности как таковой, а также конструирование системы аналитического обеспечения управленческого процесса в органах власти.

В настоящий момент, однако, приходится констатировать, что в научной теории нет однозначного определения сущности самого явления аналитики.

В частности, энциклопедический словарь определяет аналитику (аналитическую деятельность) (от греч. *analysis* – разложение) как творческую интеллектуальную деятельность по извлечению нового актуального знания из совокупности собранной информации<sup>1</sup>.

Ю.В. Курносов полагает, что аналитика – это мыслительная процедура «расчленения» (разложения) познаваемого явления на составляющие элементы (неделимые в его рамках), направленная на их познание вне зависимости от целого [Курносов, Конотопов 2004: 79], и определяет ее как методологию информационно-аналитической деятельности [Курносов 2012: 171].

В целом имеют место самые различные трактовки понятия «аналитика». К ней относят многообразные базисные процессы, в т.ч.:

<sup>1</sup> Джери Д., Джери Дж. *Большой толковый социологический словарь* (пер. с англ. Н.Н. Марчук). М.: Вече. 1999. Т. 1. 544 с.

- анализ целей управления и формулирования задач информационно-аналитической работы;
- адаптивное управление сбором информации в интересах решения управленческих задач в условиях меняющейся ситуации;
- анализ и оценивание полученной информации в контексте целей управления, выявление сущности наблюдаемых тенденций и явлений;
- построение модели предметной области исследований, объекта исследования, проверка адекватности модели и ее коррекция;
- планирование и проведение натуральных или модельных экспериментов;
- синтез нового знания (интерпретация результатов, прогнозирование и т.п.);
- доведение результатов аналитической работы (нового знания) до субъекта управления (структуры или лица, принимающего решение).

Более того, некоторые специалисты утверждают, что «сегодня в аналитическом деле царят хаос и неразбериха, нет строгой координации, корреляции и субординации между различными видами анализа» [Курносков, Конотопов 2004: 6].

В данном аспекте мы склонны поддерживать эту точку зрения, т.к. очевидно, что нельзя абсолютизировать тот или иной вид анализа (факторный, сравнительный, корреляционный, философский, ситуационный, экономический и т.п.) или отдавать, согласно существующей традиции, приоритет количественному в ущерб качественному. И анализ, прежде всего, следует рассматривать как один из приемов (методов) получения новых познавательных результатов.

Учитывая вышеизложенное применительно к системе государственного управления, допустимо рассматривать аналитику как работу, связанную с изучением, преобразованием и осмысливанием разнообразной информации с целью глубокого и целостного понимания управленческих процессов и социальной среды, на изменение которой они направлены.

Таким образом, аналитическая деятельность требует от кадров системы государственного управления наличия навыков аналитического сопровождения управленческого процесса независимо от типов управленческих функций, выполняемых служащими.

Считаем необходимым и целесообразным разработку и внедрение трехуровневой системы профессиональной подготовки кадрового обеспечения аналитической работы для системы государственного управления, в основе которой лежит формирование аналитической компетенции.

Данный вид профессиональной компетенции кадров системы государственного управления представляет собой необходимый и достаточный набор знаний и навыков государственного служащего, позволяющий находить пути улучшения показателей профессиональной деятельности посредством аналитических технологий.

Представляется рациональным, т.е. целесообразным, обоснованным и эффективным, вести разработку программ профессионального развития, направленных на формирование аналитических компетенций с учетом должностных и функциональных полномочий кадров системы государственного управления. Например, 1-й уровень (базовый) должен предназначаться для всех без исключения служащих в рамках выполнения ими своих полномочий. В результате обучения возможно приобретение обучающимися навыков анализа выполнения поставленных задач, выявления типичных ошибок, оптимизации выполняемых функций, разработки предложений по повышению результативности работы, развитие аналитических способностей в целом.

2-й уровень (отраслевой специалист-аналитик) должен быть ориентирован на служащих, располагающих специфическими знаниями по работе с информацией, особенностям развития конкретной отраслевой сферы или направления

деятельности и обладающих аналитическими способностями. В результате служащий должен уметь быстро формализовать управленческую задачу, подобрать методы, адекватные поставленной задаче, конструировать методику решения задачи, сформулировать доказательства и обосновать правильность алгоритма решения задачи, провести необходимые расчеты и вычисления, интерпретировать полученные данные, сформулировать рекомендации для преодоления проблемной ситуации или ее минимизации.

3-й уровень (экспертный аналитик) направлен на формирование когорты специалистов, способных решать весь спектр аналитических задач, необходимых для оптимального решения как типичных ситуаций, так и проблем, возникающих в условиях неопределенности и риска. Специалисты такого уровня должны уметь оперировать всеми аналитическими инструментами – логическим, статистическим, системным, экономическим и другими адекватными видами анализа.

Реализация предложенных изменений в содержательном плане программ профессионального развития кадрового состава системы государственного управления может стать начальным шагом в преодолении проблем реализации аналитических задач в ходе управленческого процесса в органах власти.

Кроме того, задача повышения эффективности деятельности современной системы государственного управления предполагает формирование основанной на новейших научных разработках подсистемы аналитического обеспечения.

Исследования проблемы аналитического обеспечения системы государственного управления показывают, что в последние годы на фоне возрастающих объемов информации и актуализации роли аналитических технологий наблюдается динамика резкого снижения уровня аналитической деятельности и постепенный переход к учетно-статистическим формам работы с информационными материалами.

Между тем необходимость включения аналитических технологий в арсенал управленческого инструментария очевиден и обусловлен объективными причинами: обилием многоуровневой разнородной информации, устареванием и, как следствие, неэффективностью используемых шаблонных решений, низкой культурой и отсутствием навыков современных методов разработки, принятия и реализации управленческих решений, несоответствием содержания фактической деятельности информационно-аналитических подразделений системы государственного управления заявленной функциональной и технологической нагрузке.

Сложившаяся проблемная ситуация в значительной степени сопряжена с наличием дефицита ресурсов, необходимых для аналитической деятельности. Разрешение данного противоречия связано с реализацией задач, направленных на формирование целостной системы подготовки кадрового потенциала органов власти, способного не только добросовестно и ответственно выполнять свои полномочия, но и овладеть эффективными технологиями и инструментами аналитической работы.

Таким образом, для решения проблемы аналитического сопровождения управленческих процессов в системе государственного управления представляется целесообразным реализация ряда оптимизационных мероприятий:

- внесение изменений содержательного и функционального характера в организационно-правовые документы, регламентирующие деятельность информационно-аналитических структур органов власти;
- обновление модели профессиональных компетенций государственных служащих с включением аналитической компетенции;
- изменение траектории профессионального развития кадрового состава системы государственного управления; коррекция требований, предъявляемых

к кандидатам на замещение вакантных должностей и сотрудникам, проходящим процедуру аттестации и присвоения классного чина;

– формирование группы экспертов-аналитиков, способных к разработке эффективных управленческих решений повышенного уровня сложности с возможным последующим созданием аналитического центра.

### Список литературы

Бочарова Т.А. 2009. *Технологии информационно-аналитической работы в органах исполнительной власти региона*: автореф. дис. ... к.соц.н. Белгород. 21 с.

Васютин Ю.С., Ветрова Е.Н. 2013. Роль и место информационно-аналитического обеспечения органов власти в условиях повышения эффективности государственного управления. – *Среднерусский вестник общественных наук*. № 3. С. 31-38.

Ветрова Е.Н. 2014. *Государственная информационная политика как фактор повышения эффективности государственного управления: современное состояние и приоритеты совершенствования*: дис. ... к.полит.н. Орел. 181 с.

Голобурда Е.А. 2005. *Информационно-аналитическое обеспечение управленческой деятельности органов исполнительной власти: на примере работы органов исполнительной власти Москвы по связям с общественностью*: дис. ... к.соц.н. М. 196 с.

Зинченко И.Ю. 2014. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. – *Социально-экономические явления и процессы*. № 1(59). С. 14-18.

Исаков В.Б. 2014. *Правовая аналитика*. 4-е изд. М.: НИУ ВШЭ. 252 с.

Кокорин А.А. 2003. *Анализ: аксиоматическое эссе*. М.: Изд-во МГОУ. 305 с.

Курносов Ю.В., Конотопов П.Ю. 2004. *Аналитика: методология, технология и организация информационно-аналитической работы*. М.: РУСАКИ. 512 с.

Курносов Ю.В. 2012. *Аналитика как интеллектуальное оружие*. М.: РУСАКИ. 613 с.

Нежданов И.Ю. 2008. *Аналитическая разведка для бизнеса*. М.: Ось-89. 127 с.

Ракитов А.И., Бондяев Д.А., Романов И.Б., Егерев С.В., Щербаков А.Ю. 2009. *Системный анализ и аналитические исследования: руководство для профессиональных аналитиков*. М.: КНОРУС. 519 с.

Фролов В.А. 2014. *Социологическое информационно-аналитическое обеспечение управления информатизацией региональных органов государственной власти*: дис. ... к.соц.н. Орел. 185 с.

Хижняков Д.П. 2010. Информационно-аналитические службы и их деятельность по обеспечению процесса принятия решений в региональных органах власти. – *Молодой ученый*. № 1-2. Т. 1. С. 263-266.

Brown R.F. 1980. Compartmental System Analysis: State of the Art. – *IEEE Transactions on Biomedical Engineering*. Vol. BME-27. No 1. С. 1-11.

DANKOVA ZhannaYur'evna, Cand.Sci.(Soc.), Associate Professor; Professor of the Chair of Sociology and Management, Shukhov Belgorod State Technological University (46 Kostyukova St, Belgorod, Russia, 308012; zdankova@yandex.ru)

## ANALYTICAL ACTIVITY PROBLEMATIZATION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SECTOR

**Abstract.** The task of increasing the efficiency of modern public administration involves the formation of analytical support subsystem based on the latest scientific developments.

*Studies on the analytical work in the field of public administration show that in recent years the analytical technologies' dynamics observed a rapid decrease in the analytical activity level and a gradual transition to accounting and statistical forms of work with information materials.*

*Meanwhile, the need of including analytical technology to the management tools arsenal is obvious and happens due to objective reasons. The current problematic situation is largely associated with the lack of resources for analytical work.*

*Resolution of this controversy is connected with the implementation of tasks aimed at the transformation of the authorities' staff training system that can make administering capable not only of fulfilling its mandate responsibly, but also of learning effective techniques and analytical work tools.*

**Keywords:** *analytics, analytical activity, analytical support of the authorities, analysis of management decisions effectiveness, analytical work, technology, analytical thinking, information analysis, analytical competence*

---

**ЖУРАВЛЕВА Татьяна Андреевна** – аспирант факультета государственного управления Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (119991, Россия, г. Москва, ул. Ленинские Горы, 1)

## ЛАТЕНТНЫЕ СЕТИ В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ

**Аннотация.** *Функционирование субъектов в процессе принятия государственных решений во многом определяется как сложившимися формальными нормами и предписаниями, так и набором неформальных инструментов, которые провоцируют создание «серых» (латентных) зон. В итоге формируется сетевой ландшафт, имеющий в качестве ключевых компонентов как публичные, так и непубличные структуры, которые, в свою очередь, также могут иметь сетевые конструкции.*

*В статье рассматриваются некоторые аспекты функционирования латентных сетей в публичном пространстве, а также вопросы интерпретации деятельности участвующих в разработке государственных решений публичных и непубличных сетевых структур.*

**Ключевые слова:** *сетевые структуры, латентные отношения, принятие государственных решений*

Формирование сетевого подхода в науке на протяжении XX столетия происходило в ответ на трансформации в общественной жизни, связанные с усложнением социально-экономических процессов и доктринальными изменениями в характере отношений между государством и обществом.

Начавшаяся в 90-е гг. прошлого века концептуализация сети как набора отношений между государством и множеством иных акторов на основе равноправия, открытости, добровольности и ресурсной взаимозависимости нашла свое отражение в концепции руководства (*governance*). В рамках указанной концепции получило свое развитие понимание сетей как формы управления, предполагающей вовлечение широкого круга автономных, но ресурсно взаимозависимых государственных, общественных и частных акторов, которые принимают участие в формировании государственной повестки, а также в решении публичных проблем. Отсутствие доминирующего актора в рамках данной концепции компенсируется наличием дифференцированных и диверсифицированных подсистем, акторы которых обладают специфическими и ограниченными ресурсами и поэтому призваны решать отдельно стоящие отраслевые задачи [Kooiman 2003; Pierre 2000].

На данный момент эта идея активно развивается в русле течения «достаточно хорошее управление» (*good enough governance*), которое ставит под сомнение ключевую идею *governance*, что демократичность и эффективность взаимно предполагают и обуславливают друг друга. *Good enough governance* предполагает, что не все проблемы государства должны решаться одновременно и оперативно, что процессы, происходящие в государственном управлении, сложны и требуют времени и усилий для их решения. Государство должно вмешиваться в текущий ход