

C

На правах рукописи

Андреева Светлана Алексеевна

**ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИХ СЛУЖБ
В ОБЛАСТИ ПРИНЯТИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ
ОРГАНАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Специальность 22.00.08 – «Социология управления»

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук**

Уфа – 2004

Работа выполнена на кафедре государственной службы и муниципального управления Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан.

Научный руководитель: кандидат философских наук, доцент
Рысаев И. Ш.

Официальные оппоненты: доктор философских наук, профессор
Дорожкин Ю. Н.
кандидат социологических наук
Гайфуллин А. Ю.

Ведущая организация: Башкирский государственный педагогический университет

Защита состоится 25 ноября 2004 года в 14.30 часов на заседании диссертационного совета К.212.013.01 в Башкирском государственном университете по адресу: 450074, РБ, г. Уфа, ул. Фрунзе, 32, Башгосуниверситет, главный корпус, аудитория 01.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Башкирского государственного университета.

Авторсферат разослан « » октября 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат социологических наук,
доцент

Бурханова Ф. Б.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Формирование гражданского общества в России характеризуется повышением степени самостоятельности субъектов всех уровней государственного и муниципального управления в принятии и реализации решений. В советский период был накоплен определённый позитивный опыт работы органов местного управления в этой области. Однако в то время органы местного управления были ориентированы, главным образом, на выполнение решений вышестоящих инстанций. Самостоятельность в принятии решений была ограничена, а информационное обеспечение этого процесса недостаточно. До сих пор органы местного управления подвержены таким недостаткам, как перестраховка, инерционность и безынициативность в принятии и реализации решений.

Трансформация российского общества и ситуация, сложившаяся в системе муниципального управления как в Республике Башкортостан, так и в других регионах Российской Федерации, вызвали настоятельную необходимость проведения реформ в этой сфере.

Реформирование системы муниципального управления в Российской Федерации и в ее субъектах в рамках Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года, основные положения которого начнут действовать на территории страны с января 2006 года, предполагает изменение функций органов муниципального управления в связи с ростом их самостоятельности, что влечет за собой необходимость формирования новой стратегии принятия решений, составляющих основное содержание управленческой деятельности. В то же время, изменение общественного сознания и рост социальной активности населения в период трансформации российского общества, в свою очередь, увеличивает уровень требований к органам муниципального управления и качеству принимаемых ими решений. В законе указывается на необходимость выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Вовлечение граждан муниципальных образований в процесс управления путем постоянного учета их мнения при принятии решений вызывает острую необходимость в разработке инновационных методов поддержки, принятия и реализации управленческих решений, а также неадминистративных методов воздействия и различных форм работы с общественным сознанием. Эти методы должны базироваться на современных информационных, аналитических и ком-

7

муникационных технологиях, которые становятся важнейшим фактором оптимизации управления.

Особую актуальность в этой связи приобретает деятельность информационно-аналитических служб — структурных подразделений органов муниципального управления, призванных играть ключевую роль во всех этих процессах. В советский период проводились исследования проблем функционирования информационно-аналитических систем, которые затем успешно внедрялись в практику идейно-воспитательной работы. Несмотря на положительный опыт в этой сфере, в информационно-аналитической деятельности тех лет были и значительные недостатки, в частности, излишняя идеологизация, слабая обратная связь и другие. В первые годы перестройки российского общества накопленный опыт оказался мало востребованным, что повлияло на возникновение существенных проблем в области государственной идеологии. Последние годы характеризуются возрождением интереса со стороны органов государственного и муниципального управления к информационно-аналитическому обеспечению управленческой деятельности, что связано, прежде всего, с преобразованиями, происходящими в стране.

Тем не менее, и сейчас многие регионы Российской Федерации, включая Республику Башкортостан, в ходе организации системы информационно-аналитического обеспечения принятия и реализации решений сталкиваются с рядом трудностей. Во-первых, формирование информационно-аналитических служб напрямую связано с процессом оптимизации структуры управления, что предполагает изменение в системе функциональных связей самого аппарата местной администрации. Зачастую организация нового вида деятельности укладывается в схему формальной процедуры образования в административном аппарате управления нового подразделения, что во многом обусловлено недопониманием со стороны руководства органов муниципального управления важности этой работы. Во-вторых, роль информационно-аналитических служб сводится, как правило, только к информационной работе. При этом игнорируются как прогнозно-диагностические, аналитические и коммуникационные составляющие в деятельности информационно-аналитических служб, так и широкие возможности использования этих служб в сопровождении всего процесса принятия и реализации управленческих решений. Все эти факторы и определили актуальность настоящего исследования.

Научная разработанность темы. Специфика принятия и реализации решений на уровне муниципального управления пока еще мало изучена. Недостаточно исследованы вопросы информационно-аналитического обеспечения этого процесса и ин-

формационно-коммуникативного взаимодействия субъектов муниципального управления. Однако отдельные аспекты рассматриваемой проблемы довольно широко освещаются в научной литературе.

Теоретические основы исследования вопросов социального управления связаны в отечественной литературе с работами П. Анохина, Г. Атаманчука, В. Афанасьева, В. Белова, А. Берга, М. Бочарова, К. Варламова, Ю. Дульщикова, Т. Керимова, В. Лещенко, Г. Осипенко, Ю. Тихомирова, Ю. Черняка и других ученых. В зарубежной науке общетеоретические подходы к управлению, вопросы государственного, организационного управления разработаны в исследованиях М. Вебера, Н. Винера, Г. Кунца, С. О'Доннела, М. Мескона, М. Альберта, Ф. Хедоури и других. Существует значительная группа публикаций современных российских ученых, в которых рассматриваются различные аспекты муниципального управления. Это работы В. Бакушева, Г. Барабашева, В. Васильева, К. Вилера, А. Дюка, А. Демьяненко, В. Зотова, Л. Калининченко, З. Макашевой, А. Обушнкова, М. Шаталова и других. Теме разработки и принятия управленческих решений советскими авторами также уделялось значительное внимание. В частности, можно отметить работы Д. Гвишиани, В. Дудоровича, Р. Трухаева и других. Представляют интерес работы современных авторов, в которых исследуются аналитические основы и разрабатываются формализованные процедуры процесса принятия решений: В. Глущенко, И. Глущенко, В. Завьялова, И. Ладенко, Б. Литвака, А. Петрова, Т. Саати, М. Тихомирова и других ученых. Проблемы методологии создания и функционирования информационно-аналитических систем рассматривались в работах В. Глушкова, Г. Журавлева, А. Кулагина, Е. Тавокина и других ученых. Современное состояние развития теории информации, информатики, информационно-аналитических технологий, компьютерных методов моделирования открывает новые подходы к информационному обеспечению управления. Вопросам применения достижений смежных наук и современных информационных технологий в органах государственной власти и управления в отечественной литературе посвящены работы В. Василенко, М. Дзлиева, А. Иудина, М. Клепцова, А. Козырева, В. Кравченко, А. Лакаева, М. Субботина, В. Сарычева, А. Райнова, М. Тихомирова, О. Шаброва и других. В них представлены принципы и методы исследования социальных объектов на основе компьютерного моделирования, системы информационного обеспечения государственного и местного управления с технико-технологической точки зрения. Серьезное внимание вопросам информационно-коммуникативного взаимодействия и функционирования массового и общественного сознания в системе массовых коммуникаций уделено Б. Грушиным, К. Гаджиевым, В. Гороховым, Т. Дридзе, А. Здравомысловым, К. Калан-

даровым, В. Комаровским, В. Конечной; В. Пугачевым, Ю. Тихомировым, К. Узнадзе, А. Улсдовым и другими. Вопросы связей с общественностью, в том числе и в системе государственного управления, изложены в работах Т. Астаховой, О. Карпухина, В. Королько, Т. Лебедевой, А. Мирошниченко, Г. Почепцова, В. Рева, О. Савиновой, А. Чумикова и других.

Проблемы государственного и муниципального управления освещены в трудах ученых Башкортостана В. Голикова, Ю. Дорожкина, А. Курлова, Р. Насибуллина, И. Рысаева, Р. Тухватуллина, М. Халикова. В публикациях А. Ахметьяновой, А. Гайфуллина, Дж. Гилязитдинова, С. Егорышева, С. Кабашова, Р. Фархтдинова рассматриваются вопросы информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности на современном этапе в Республике Башкортостан.

Объектом исследования выступают информационно-аналитические службы органов государственного и муниципального управления и их деятельность в области принятия и реализации решений.

Предметом исследования является оптимизация деятельности информационно-аналитических служб органов муниципального управления в области принятия и реализации решений в современных условиях.

Недостатки управленческой деятельности в решении социально-экономических проблем на уровне городов и районов в значительной мере обусловлены слабым информационно-аналитическим обеспечением принимаемых решений. В обществе возникает социальная проблема: как в современных условиях повысить эффективность муниципального управления, качество принимаемых решений и их реализации. Из этой социальной проблемы вытекает **научная проблема**: раскрыть противоречия между сложившейся потребностью в оптимальном информационно-аналитическом обеспечении процесса принятия и реализации решений органами муниципального управления и его несовершенством; изучить пути повышения эффективности этой деятельности.

Цель диссертационной работы заключается в теоретико-методологическом анализе закономерностей и специфики процесса принятия и реализации решений в органах муниципального управления, роли информационно-аналитических служб в этом процессе, поиске и обосновании направлений оптимизации деятельности этих служб в условиях реформирования системы муниципального управления.

Для решения поставленной цели был сформулирован ряд задач:

– конкретизировать категории «информационно-аналитическое обеспечение принятия и реализации управленческих решений»; «решение в муниципальном управлении»;

– выявить специфику принятия и реализации управленческих решений в муниципальном управлении;

– обосновать возрастающую роль информационно-аналитических служб органов муниципального управления в принятии и реализации решений в условиях муниципальной реформы, исследовать состояние деятельности этих служб в настоящее время;

– определить приоритетные функции информационно-аналитических служб на современном этапе;

– раскрыть основные направления оптимизации деятельности информационно-аналитических служб органов муниципального управления в области принятия и реализации решений в современных условиях.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили фундаментальные положения социологии, теории управления, социологии управления, теории систем, политологии, теории принятия решений и других наук.

Основными методами исследования явились системный, сравнительный, структурно-функциональный анализ, методы социологического исследования (анкетирование, экспертный опрос), дедукция, индукция, анализ практики работы информационно-аналитических служб органов муниципального управления.

Эмпирическую основу исследования составили различные источники: законодательные и нормативно-правовые акты Российской Федерации и Республики Башкортостан, публикации в периодической печати, информационные передачи в электронных СМИ, информация из сети Интернет, электронные базы данных правовой информации, а также результаты социологических исследований, в том числе проведенных диссертантом в 2003–2004 годах. В качестве основного метода социологического исследования использовался анкетный опрос населения г. Уфы. Опрос осуществлялся на основе квотной выборки. Нами было опрошено 843 респондента, что обеспечило достаточную и достоверную информацию. Для соблюдения репрезентативности выборка была сделана в соответствии с генеральной совокупностью, отражающей демографический состав населения, и производилась на основе квотных заданий по половому, возрастному, профессиональному и образовательному признакам. Величина отклонения показателей выборочной совокупности от характеристик генеральной совокупности незначительна и находится в пределах допустимых погрешностей.

Научная новизна диссертации заключается в обосновании следующих основных выводов, выносимых на защиту:

– конкретизировано содержание категорий «информационно-аналитическое обеспечение принятия управленческих решений» – это процесс сбора и обработки сведений об управляемом объекте, необходимых для принятия оптимальных решений с целью достижения желаемого состояния (поведения) этого объекта, базирующийся на информационных, организационных, программных, технических, технологических, правовых, кадровых и финансовых ресурсах; «решение в муниципальном управлении» – это совокупность нормативных и организационных актов органов муниципального управления, подготовленных на основе анализа имеющихся альтернатив и направленных на решение назревших социальных проблем местного территориального сообщества;

– аргументировано, что специфика принятия и реализации решений в муниципальном управлении состоит в активном участии населения в этом процессе, в максимальном учете запросов, интересов и потребностей населения, в усилении прямой и обратной связи, в оперативном характере решений, обусловленном необходимостью срочной реализации, и т. д.;

– на основе анализа состояния деятельности информационно-аналитических служб органов муниципального управления на современном этапе развития российского общества; выявлено, что деятельность информационно-аналитических служб органов муниципального управления характеризуется следующими позитивными моментами: созданы механизмы широкого информирования населения муниципальных образований о деятельности органов муниципального управления и принимаемых ими решениях, накоплен опыт взаимодействия руководства с жителями, разработана концепция информационно-аналитической системы органов муниципального управления; однако на эффективность работы этих органов оказывают негативное влияние такие факторы, как существенное отставание объемов деятельности по информированию населения от его потребностей в информации, недооценка важности прогнозно-диагностической и аналитической работы, отсутствие современного программного обеспечения и специалистов в области методологии анализа и прогнозирования в государственном и муниципальном управлении;

– доказано, что приоритетными функциями информационно-аналитических служб в области принятия и реализации муниципальных управленческих решений на современном этапе являются: информационно-аналитическая, прогнозно-диагностическая и коммуникативная;

– обоснованы потенциальные возможности и содержательные направления информационно-коммуникативного взаимодействия органов муниципального управле-

ния с населением муниципальных образований, выражающиеся в анализе и учете интересов и проблем местного сообщества при выработке управленческих решений и программ развития муниципального образования, в информировании граждан с целью формирования у них определенного мнения по общественно-значимым проблемам, регулирования общественных процессов с помощью активного обращения к массовой аудитории, во внедрении в практику работы мер по формированию позитивного восприятия населением решений, принимаемых местными органами управления и т.д.;

– аргументировано, что основными направлениями оптимизации деятельности информационно-аналитических служб органов муниципального управления являются: применение современных информационных, структурно-аналитических технологий, функционально-ориентированного проектирования прикладных программных систем и Веб-технологий; широкое использование таких методов и приемов сбора информации о потребностях населения, как социологические исследования, методы аналитической журналистики, контент-анализ СМИ, персональные опосредованные и непосредственные коммуникации, Интернет в интерактивном режиме; внедрение в практику работы таких каналов коммуникации и методов информационно-коммуникативного взаимодействия с населением, как технологии маркетинга, разъяснительные кампании, методы, заимствованные из избирательных технологий; формирование структуры информационно-аналитических служб, обеспечивающей выполнение ими своих основных функций; разработка квалификационных требований и подготовка кадров для информационно-аналитической работы в органах государственного и муниципального управления и некоторые другие.

Теоретическая значимость проведенного исследования состоит в комплексном анализе роли информационно-аналитических служб в процессе принятия и реализации решений органов муниципального управления и определении путей оптимизации их деятельности в условиях становления гражданского общества. Выводы и рекомендации, сформулированные в работе, могут служить основой для дальнейших исследований проблем в данной предметной области.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что ее основные положения и результаты могут быть использованы в работе органов муниципального управления, а также в учебных курсах по социологии управления, муниципальному управлению, разработке управленческих решений, социальной технологии и ряде других.

Апробация исследования проводилась на международных, российских, республиканских научно-практических конференциях, результаты исследования обсуждались на заседаниях кафедры государственной службы и муниципального управления Баш-

кирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан. По основным положениям диссертации имеются публикации.

Структура диссертационной работы. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, рассматривается степень изученности проблемы, определяются объект и предмет исследования, формулируются цель и задачи исследования, показывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы.

В первой главе «Деятельность информационно-аналитических служб в области принятия и реализации решений органами муниципального управления: теоретико-методологические аспекты» рассматривается место муниципального управления в системе социального управления, сущность и специфика процесса принятия и реализации решений на муниципальном уровне, роль и особенности деятельности информационно-аналитических служб в этом процессе.

Управление обществом – это деятельность по обеспечению жизнеспособности социума, который представляет собой открытую сложную креационную систему, содержащую в себе механизмы самоорганизации и управления. В нем активной частью являются субъекты управления, а группы, подвергающиеся управленческому воздействию – объекты управления. Механизм управления обществом осуществляется через деятельность органов государственного и муниципального управления как социальных институтов.

В главе показано, что муниципальное управление, будучи подсистемой социального управления, имеет ряд отличительных особенностей. Во-первых, система муниципального управления является одним из субъектов гражданского общества, выполняя, по существу, роль социального коммуникатора между властными структурами и всеми общественными институтами. Во-вторых, органы муниципального управления являются ведущим аккумулятором социальной информации об обществе, на них возложена особая ответственность, поскольку именно на основе первичной социальной информации должно осуществляться планирование всей государственной и местной политики в сфере повышения уровня и качества жизни населения. В-третьих, органы муниципального управления непосредственно участвуют в процессе обеспечения условий повсе-

...зации процесса реализации их запросов, интересов и потребно-

стей. В-четвертых, муниципальное управление обладает определенной долей самостоятельности и, следовательно, характеризуется большей подвижностью и изменчивостью по сравнению с другими властными структурами.

Субъекты управления реализуют управление социальной системой в циклическом процессе, состоящем из нескольких этапов: сбор информации о текущем состоянии системы управления; диагностика ее состояния при условии сохранения параметров ее функционирования и прогнозирование изменений этого состояния как реакции на реализацию принимаемых управленческих решений, на основе анализа полученной информации; принятие и реализация управленческих решений и программ развития; контроль выполнения принятых решений.

В диссертации отмечается, что функциональная сущность управленческого процесса – выработка и реализация управленческих решений. В главе дается определение решения в муниципальном управлении – это совокупность нормативных и организационных актов органов муниципального управления, подготовленных на основе анализа имеющихся альтернатив и направленных на решение назревших социальных проблем местного территориального сообщества. В компетенцию органов муниципального управления входит решение вопросов местного значения, таких, как управление муниципальной собственностью и местным бюджетом, обеспечение комплексного развития территории муниципального образования, обеспечение социально-культурных, коммунально-бытовых потребностей населения, охрана общественного порядка.

Анализ содержания, характера и механизмов принятия и реализации решений органов муниципального управления позволяет, как отмечено в диссертации, выявить следующие особенности: они в максимальной степени отражают основные аспекты текущей жизнедеятельности населения территориального образования; механизм их принятия и реализации демократичен, поскольку предполагает участие населения в данном процессе; вместе с тем, эти решения, как правило, не обеспечены в полной мере финансовыми и административными ресурсами и носят зачастую оперативный характер, обусловленный необходимостью срочной реализации.

В состав системы муниципального управления входят подразделения, обеспечивающие информационную и аналитическую поддержку процесса принятия решений на всех этапах – информационно-аналитические службы (или управления), деятельность которых призвана снизить степень риска при принятии решений путем продуманного анализа полученной информации и представления руководству альтернативных вариантов разрешения той или иной проблемы. В диссертации обосновывается положение о том, что эти службы занимают в структуре органов муниципального управления особое

место, поскольку от эффективности их работы зависит принятие оптимальных решений, необходимых для поддержания нормального функционирования и устойчивого развития всей системы местного территориального сообщества.

Для принятия управленческих решений используется информация, получаемая путем обработки исходных данных при помощи новых технологий. Это информационные технологии, которые представляют собой средства параметрического прогнозирования (технического анализа управленческих данных) и средства для комплексного анализа социально-экономических систем; структурные аналитические технологии, ориентированные на обработку неструктурированной (текстовой) информации; функционально-ориентированное проектирование прикладных программных систем, позволяющее прогнозировать возникновение особых, кризисных ситуаций, которые не всегда удастся предвидеть аналитику. Внедрение современных технологий в практику работы органов государственного и муниципального управления существенно изменяет содержание их деятельности и оптимизирует процесс информационно-аналитического обеспечения принятия управленческих решений.

Анализ научных, учебных и методических материалов показал, что до сих пор не существует полного, емкого определения понятия информационно-аналитического обеспечения принятия управленческих решений. На наш взгляд, можно выделить три основных подхода к определению этого понятия – системный, функциональный и технологический.

В диссертации, не претендуя на полноту определения, делается попытка рассмотреть данное понятие в рамках комплексного подхода: информационно-аналитическое обеспечение принятия управленческих решений – это процесс сбора и обработки сведений об управляемом объекте, необходимых для принятия оптимальных решений с целью достижения желаемого состояния (поведения) этого объекта, базирующийся на информационных, организационных, программных, технических, технологических, правовых, кадровых и финансовых ресурсах.

Управление – это процесс воздействия на систему с целью перевода ее в новое состояние. Данное определение представляется нам особенно актуальным в отношении взаимодействия органов муниципального управления и населения муниципальных образований в процессе реализации управленческих решений. Использование механизмов информационно-коммуникативного воздействия на социальные субъекты – основной фактор, влияющий на эффективность реализации управленческих решений. При этом информационно-аналитическим службам органов муниципального управления отводится роль основного «проводника» воздействия на общественное сознание.

Информационно-коммуникативное воздействие можно условно разделить на две составляющие – это процессы коммуникации и информационные процессы. Коммуникации, субъектами проведения которых выступают органы муниципального управления, имеют характер подлинного диалога, поскольку на муниципальном уровне существует меньшая дистанция и большее взаимопонимание между управляющими и управляемыми, используются более разнообразные средства и технологии коммуникации.

Информационные процессы являются одним из видов социальных процессов и тесно связаны с понятием информационной политики, которая является неотъемлемой частью управления обществом. Исследуемой проблематике, по мнению автора настоящей работы, более всего соответствует такое определение информационной политики – это создание широкого свободного информационного поля для реализации способностей и возможностей субъектов политики с помощью информации оказывать воздействие на сознание, психику, поведение людей в интересах государства и гражданского общества. Таким образом, объектом информационной политики является массовое сознание, которое мы определяем как синтезированное сознание всех социальных субъектов, характеризующееся текучим характером, национальными особенностями и исторически сложившимися воззрениями. Информационно-коммуникативное воздействие на массовое сознание мы рассматриваем как процесс, основанный на передаче информации субъектом воздействия, в результате которого происходят изменения в поведении и психике объекта воздействия. В качестве субъекта информационно-коммуникативного воздействия в рамках нашего исследования выступают органы муниципального управления, в качестве объекта – население соответствующих территориальных образований.

Вторая глава «Особенности развития и проблемы деятельности информационно-аналитических служб органов муниципального управления» посвящена анализу деятельности информационно-аналитических служб на современном этапе развития российского общества.

Активное формирование системы информационно-аналитических служб в России началось в 1992 году, и эти подразделения учреждались как информационные структуры в системе регионального управления. Организация регионального обеспечения социального управления связана с тем, что в рамках федералистской социально-управленческой модели центры ияжесги всей системы управления должны находиться именно на территориях.

Особенности развития и проблемы деятельности информационно-аналитических служб органов муниципального управления в Республике Башкортостан можно выявить на примере г. Уфы. В Республике Башкортостан активизация процесса организации этих служб была связана с выходом Указа Президента республики о создании специальных структурных подразделений на всех уровнях государственного и муниципального управления и разработкой концепции развития информационно-аналитической системы республики и г. Уфы. После выхода данного Указа и утверждения «Типового положения об информационно-аналитическом отделе администрации района (города)» в Башкортостане стали активно создаваться информационно-аналитические службы (управления), осуществляющие информационно-аналитическую и разъяснительно-воспитательную работу. Администрацией города были изысканы материальные и интеллектуальные ресурсы для создания инфраструктуры (выделены помещения, приобретены современные мощные компьютеры, оргтехника, подобраны специалисты). В короткие сроки была заложена материальная основа информационно-аналитической деятельности. Началось формирование механизмов широкого информирования населения о работе органов государственного и муниципального управления, их программах и целях.

Особенностью развития созданных в администрациях городов и районов информационно-аналитических служб явилось выстраивание целостной информационной системы, неотъемлемыми компонентами которой стали как традиционные способы передачи информации (периодические издания, радио, телевидение, информационные стенды, встречи с коллективами предприятий, организаций и учреждений, регулярно устраиваемые «прямые линии»), так и новые – Интернет и пейджинговая связь.

Еще одна особенность – активное накопление опыта взаимодействия руководства города с населением, укрепление обратной связи в системе муниципального управления.

Существенной особенностью развития информационно-аналитических служб является проведение ими воспитательной, просветительской работы с целью формирования у граждан патриотизма и нравственности, совершенствования правовой и политической культуры.

Однако социологические опросы населения г. Уфы и экспертов – работников системы информационно-аналитических служб, проведенные диссертантом, показали, что, несмотря на достигнутые успехи, нынешнее состояние деятельности информационно-аналитических служб еще не соответствует в полной мере современным

условиям и требованиям. Был выявлен ряд недостатков и проблем, влияющих на эффективность этой деятельности.

В частности, значительные трудности у работников информационно-аналитических служб возникают со сбором, систематизацией, обработкой информации и организацией ее оборота, что связано, на наш взгляд, прежде всего, с отсутствием необходимого программного обеспечения. Тем не менее, большинство участников экспертного опроса отметили, что используют в своей профессиональной деятельности новейшие информационные технологии. В их понимании к ним относятся Интернет, пакет программ для социологических исследований SPSS, локальная сеть, электронная почта, цифровое фото, видеокамера и даже факс. Из аналитических программ, используемых при выработке рекомендаций по принятию решений для руководства, половина участников опроса отметила SPSS, остальные заявили, что не пользуются никакими аналитическими программами. При отсутствии таких программ работники информационно-аналитических служб составляют аналитические (экспертные) заключения и рекомендации для своего руководства на основе сопоставления данных с помощью дедуктивного и индуктивного умозаключений.

В ходе опроса населения было выявлено, что существует проблема недостаточного информационного обеспечения жителей города. На вопрос об информированности о жизни района и деятельности муниципальных органов управления из 843 опрошенных 35,8% респондентов ответили, что информированы плохо, и никак не информированы 37,6%. В целом представляют общую ситуацию в городе и районе 22,7% респондентов, хорошо осведомлены о жизни района 3,0%, и только 0,8% респондентов отметили свою очень хорошую информированность. При этом подавляющее большинство опрошенных (81,4%) отметили, что не знают представителей местного руководства, и только 17,9% дали положительный ответ.

Важным представляется тот факт, что на вопрос о том, знают ли жители о функционировании информационно-аналитических служб в органах муниципального управления, из всех участников анкетирования 87% дали отрицательный ответ, и лишь 12,3% респондентов ответили положительно. По мнению 35,5% респондентов, ситуация с информационным обеспечением населения за последние годы не изменилась. 19,7% опрошенных отметили, что некоторые изменения наблюдаются. 22,4% респондентов считают, что, напротив, ситуация с информационным обеспечением ухудшилась.

Были заданы вопросы об источниках информирования жителей о деятельности органов муниципального управления. О сайте администрации города в компьютерной

сети Интернет знали лишь 3,4% опрошенных, и только 9,6% респондентов встречали на улицах своего района стенды, где размещается информация о деятельности муниципальных органов управления. Было выявлено, что основными источниками информации для большинства респондентов являются слухи, телевидение и пресса. 35,2% опрошенных получают информацию из общения с друзьями, знакомыми, сослуживцами. 26,1% опрошенных узнают о политике местных органов управления в ходе просмотра телевизионных передач; 14,1 респондентов – из прессы.

Таким образом, за период функционирования информационно-аналитических служб ситуация с информационным обеспечением населения изменилась мало, хотя часть респондентов отмечает положительную тенденцию в этом направлении. Не налажены в достаточной мере каналы информирования и взаимодействия с жителями города. Большинство жителей мало представляет себе, чем конкретно занимается администрация города и районов. Несмотря на то, что территориальная информационно-аналитическая система в Республике Башкортостан начала действовать с 2000 года, основная масса жителей г. Уфы мало информирована о самом факте существования информационно-аналитических служб. Данное обстоятельство также отмечалось и в ходе экспертного опроса. Несмотря на целенаправленную работу специальных информационных групп на предприятиях, в учреждениях и организациях, объемы такой деятельности все-таки значительно отстают от потребностей населения в информации, а количество и масштабы использования выбранных каналов передачи информации явно недостаточны. По мнению диссертанта, проблема низкого уровня информационного обеспечения жителей города связана как с финансовыми трудностями, ограниченным штатом сотрудников информационно-аналитических служб, малой доступностью для большинства жителей новых систем связи, таких, как Интернет, так и с недостаточным использованием в работе информационно-аналитических служб традиционных и новых методов и технологий информационно-коммуникативного взаимодействия с населением.

В ходе проведения экспертного опроса было установлено, что функции работников информационно-аналитических служб в основном сводятся к информационной работе, мониторингу общественного мнения и осуществлению связей с населением соответствующего муниципального образования. В то же время аналитическое обеспечение управленческой деятельности пока еще находится на довольно низком уровне, на что, по нашему мнению, влияют следующие факторы: недостаточное количество фундаментальных методологических исследований в области информационной поддержки аналитической работы; отсутствие справочных и информационно-

поисковых систем с развитой аналитической базой, которые могли бы работать в режиме целенаправленного поиска необходимой информации для анализа альтернатив и представления этой информации в запрашиваемом виде; ограничение доступа работников информационно-аналитических служб к программно-техническим средствам обработки информации, адаптированных к отечественному рынку; отсутствие специалистов-аналитиков, специально сориентированных на работу в области государственного и муниципального управления; отсутствие практики использования информации как стратегического ресурса для разработки и анализа альтернативных управленческих решений.

Примечательно, что только один из экспертов – работников информационно-аналитических служб выделил в качестве направления работы информационно-аналитических служб принятие участия в выработке решений органами муниципального управления. При этом большинство экспертов отметили, что получаемая информация обычно используется, в том числе, для разработки рекомендаций руководству по принятию управленческих решений. Следует отметить противоречие между ответами респондентов на первый и второй вопросы. Поскольку в ответе на первый вопрос они не отметили участие в выработке управленческих решений в качестве одного из направлений их деятельности, можно предположить, что это участие весьма незначительно, либо носит формальный характер.

Результаты исследований показали, что далеко не в полной мере используются возможности информационно-аналитических служб в установлении обратной связи с населением города, что ограничивает возможности участия жителей в решении проблем местного территориального сообщества. Это во многом связано с несовершенством самой системы управления, которая до сих пор еще ориентирована на командное администрирование и отсутствие инициативы снизу, на некоторую оторванность управленческого звена города и районов от самих жителей муниципальных образований. Не выработаны механизмы участия жителей муниципальных образований в принятии решений органов муниципального управления, население не является полноправным участником управленческого процесса. Не налажена система взаимодействия органов муниципального управления с населением, позволяющая эффективно влиять на создание позитивного общественного мнения по принимаемым решениям.

Выявленные недостатки, безусловно, не способствуют росту доверия жителей к представителям муниципальных властей. В ходе проведения опроса населения лишь небольшое число респондентов (3,8%) отметили, что проблемы жителей муниципальных образований могут быть решены руководителями города (района) или орга-

нами муниципального управления. Наибольшие надежды в разрешении существующих проблем население возлагает на правительственные органы, почти не рассчитывая на помощь городских и районных органов управления. На наш взгляд, данный факт свидетельствует о том, что либо местные органы управления не могут доказать свою значимость в решении проблем местного сообщества, либо им не удастся донести до населения информацию о результатах своей деятельности.

Тем не менее, оказалось, что существующий на данный момент времени уровень деятельности информационно-аналитических служб соответствует требованиям, предъявляемым к ним местным руководством, а на вопрос дать оценку работы информационно-аналитических служб по пятибалльной шкале, одна половина экспертов поставила оценку «отлично», вторая – «хорошо».

В третьей главе «Основные направления оптимизации деятельности информационно-аналитических служб в области принятия и реализации решений органами муниципального управления в современных условиях» рассматриваются пути совершенствования деятельности информационно-аналитических служб, реализация которых будет способствовать принятию эффективных решений на уровне муниципальных образований в условиях реформирования системы муниципального управления. В главе определяются основные критерии оптимальности деятельности информационно-аналитических служб органов муниципального управления: своевременность, полнота и достоверность информации для лиц, принимающих решение; качество преобразования информации, то есть доведение ее до вида и объема, которые способен осмыслить сотрудник управленческого органа; доступность и ясность прямой информации; информированность населения о деятельности органов муниципального управления; анализ и учет интересов и проблем местного сообщества при выработке управленческих решений; уровень участия населения в процессе принятия муниципальных решений; восприятие населением принимаемых решений; информированность руководства муниципальных образований об общественном мнении; изменение среды местного сообщества как результат принимаемых решений; степень конфликтности во взаимоотношениях субъекта и объекта общественных связей; гармонизация общественных отношений; уровень доверия и взаимопонимания между субъектами управленческой деятельности.

Анализ поставленных перед информационно-аналитическими службами задач позволяет сказать, что на современном этапе их деятельность должна включать в себя три основных функциональных составляющих: информационно-аналитическую, прогнозно-диагностическую и коммуникативную.

В рамках схемы управленческого цикла информационно-аналитическая функция используется для сбора и анализа всей поступающей информации, в том числе информации о потребностях населения.

Прогнозно-диагностическая составляющая деятельности информационно-аналитических служб предполагает разработку прогнозов развития муниципального образования. В процессе принятия решений эта функция означает отслеживание динамики мнений, отношений и реакций общественности на реализуемые в настоящее время решения, а также прогнозирование общественного мнения по поводу решений, планируемых к реализации в местном социуме.

Сущность коммуникативной функции в деятельности информационно-аналитических служб составляет взаимодействие с целевой аудиторией – населением муниципального образования и формирование у населения позитивного восприятия решений, принимаемых органами муниципального управления, в целях повышения эффективности их реализации. Это достигается путем использования механизмов информационно-коммуникативного воздействия на субъекты массового сознания, которыми являются все жители местного территориального образования. При этом информационно-аналитическим службам органов муниципального управления отводится роль основного «проводника» воздействия на общественное сознание.

Алгоритм деятельности информационно-аналитических служб в области принятия и реализации управленческих решений, предлагаемый автором настоящей работы, учитывает изменение стратегии принятия муниципальных решений, описывая специфику информационной, аналитической, прогнозно-диагностической и коммуникативной составляющих деятельности информационно-аналитических служб на каждом этапе управленческого цикла и раскрывает основные содержательные направления оптимизации деятельности информационно-аналитических служб в условиях реализации муниципальной реформы.

Важным направлением оптимизации деятельности информационно-аналитических служб на этапе постановки проблемы является использование современных информационных, структурно-аналитических, ФОР- и Веб-технологий при сборе, обработке и анализе информации. Их функции на данном этапе сводятся к следующему: получение, осмысление, систематизация информации; исследование и анализ характера взаимоотношений органов муниципального управления с внешней средой; исследование и анализ общественной реакции на решения и действия органов местного управления и должностных лиц.

Социологические опросы населения можно рассматривать как один из основных каналов коммуникации, позволяющий регулярно получать достоверную информацию о потребностях населения, о состоянии общественного мнения по тем или иным проблемам и т.д. Проводя с определенной периодичностью (еженедельно, подекадно, ежемесячно и т.д.) опросы населения на территории города и района мониторинговые исследования по социально-экономическим, социально-политическим проблемам, информационно-аналитическая служба готовит руководству аналитические справки и обзоры, которые позволяют оперативно принимать управленческие решения по возникающим проблемам, а также располагать информацией о результативности и эффективности принимаемых решений. В то же время население получает реальную возможность высказать свое мнение по вопросам реализации городских программ, деятельности властей, совершенствованию работы администрации города и т.д. Однако опрос населения г. Уфы показал, что ранее лишь 15,3% респондентов принимали участие в социологических опросах. Большинство участников опроса (84,3%) дали отрицательный ответ, хотя около половины из них хотели бы принять участие в социологическом исследовании.

Одним из направлений оптимизации деятельности информационно-аналитических служб является применение как традиционных, так и новых методов и приемов сбора информации. Представляется целесообразным проведение контент-анализа местной и региональной печати, передач местного государственного и кабельного телевидения, республиканского, городского и районного теле- и радиовещания, материалов СМИ в Интернете. Для того чтобы в дальнейшем можно было сформировать целенаправленное воздействие на читателей конкретных изданий и программ, анализируется база данных, где содержатся результаты опросов читателей, поддерживающих то или иное издание.

Уже на этом этапе управленческого цикла необходимо установление активного взаимодействия органов муниципального управления с населением. При опросе населения больше половины респондентов (56,7%) отметили, что для роста доверия к деятельности муниципальных органов управления необходимо правдивое освещение в СМИ политики местных властей. По мнению 11,7% опрошенных, необходимо укрепить связь с населением с помощью СМИ (например, за счет проведения «горячих линий»). 11,6% опрошенных считают, что необходима более активная работа с населением на уровне общественных приемных. 11,9% участников опроса отметили важность более частых встреч представителей городского (районного) управления с жителями.

Использование различных каналов коммуникации и методов информационно-коммуникативного взаимодействия – одно из ведущих направлений оптимизации деятельности информационно-аналитических служб. В частности, следует упорядочить, по нашему мнению, технологию правил и норм работы с письмами и обращениями граждан путем распределения обязанностей по работе с этими обращениями внутри каждого подразделения органа муниципального управления, а также путем создания таких правил, технологических схем работы с обращениями, которые предусматривали бы обязательное их использование при подготовке управленческих решений. Большое значение имеет организация работы в области связей с общественностью, которая предполагает следующие формы контактов: персональные опосредованные коммуникации – «горячий телефон», «прямая линия», выступления в «записи» на радио или ТВ, публикации в газетах, журналах и т. д.; персональные непосредственные коммуникации – встречи, приемы по личным вопросам, собрания, совещания, заседания; пресс-конференции, «круглые столы», семинары, приемы делегаций, презентации, конференции, дебаты, поездки и т. д.; исследования общественного мнения; организованные события: праздники, фестивали, социальные, спортивные и культурные мероприятия. Освещение в СМИ деятельности органов муниципального управления в области связей с общественностью должно стать частью информационной политики.

Представляются целесообразными для органов муниципального управления публикация писем граждан и отзывов на них на муниципальных веб-серверах, включение в официальные веб-страницы обязательных ссылок на электронный адрес органа управления для отправки писем и жалоб граждан, организация официальных веб-приемных руководителей муниципальных образований, обсуждение различных проблем местного сообщества в интерактивном режиме. В Уфе пока еще не сложились условия для активного взаимодействия местного руководства с населением посредством Интернета, однако, по мнению диссертанта, в будущем следует учитывать широкие возможности этого канала коммуникации.

На этапе принятия решений главная задача информационно-аналитических служб заключается в том, чтобы на основе полученной информации подготовить как можно большее количество альтернативных решений для выбора руководством наиболее оптимального из них. При этом руководству представляются прогнозы возможных отношений и реакций общественности на решения, планируемые к реализации в местном сообществе, и прогнозы их эффективности.

Формирование позитивного восприятия населением решений, принимаемых местными органами управления – одна из основных задач, стоящая перед информационно-аналитическими службами на этапе реализации решений, поскольку от эффективности их деятельности во многом зависит успешность «продвижения» принятых решений.

В рамках информационного блока информационно-аналитические службы обеспечивают информационную поддержку управленческих решений в периодической печати, в радио- и телеэфире, формируют информационную базу для создания социально-привлекательного имиджа органов муниципального управления, консультируют руководство местных органов управления по вопросам налаживания отношений с населением соответствующих муниципальных образований; в рамках коммуникационного блока – содействуют установлению и поддержанию благоприятных связей и отношений с организациями муниципального образования, различными типами общественности, продвижению соответствующего имиджа местных властей, гармонизации интересов органа муниципального управления и населения в свете принимаемых управленческих решений.

В главе достаточно подробно описываются каналы коммуникации, методы и технологии информационно-коммуникативного взаимодействия, использование которых будет способствовать оптимизации деятельности информационно-аналитических служб на данном этапе.

Интернет как система интерактивного взаимодействия органов государственного и муниципального управления и граждан потенциально может стать ключевым моментом в пропаганде и информационно-коммуникативном взаимодействии. Определенный интерес представляют технологии государственного маркетинга, которые могут использоваться и в муниципальном управлении при продвижении управленческих решений. Говоря о внедрении в практику государственного управления информирования граждан с целью формирования у них определенного мнения с последующим воздействием на их поведение, хотелось бы отметить целесообразность использования методов, заимствованных из избирательных технологий, в частности, работу с целевыми аудиториями, которая предполагает использование методов прямой рассылки, «от двери к двери», технологии агитации. Методы прямой рассылки – это налаживание письменной связи с населением. Технология «от двери к двери» используется при проведении социологических опросов, когда жителей отдельных домов заранее уведомляют по телефону о проведении такого рода исследований. Конвессинг – технология агитации, предполагает разделение агитаторов на минимальные группы, выделение резервных групп, групп контроля, инструктаж агитаторов.

На данном этапе необходима организация разъяснительных кампаний, которые могут включать следующие направления: организацию работы информационных групп; создание «дружеских» групп влияния в период разъяснительных кампаний в прессе, по телевидению и на радио путем обращения к мнению известных в городе политических, общественных и культурных деятелей; проведение прямых линий общения с населением во время передач на телевидении и радио; публикация в газетах постоянных рубрик, в которых освещаются действия органов муниципального управления; размещение на информационных стендах листовок с обращениями руководства города и районов к жителям по поводу того или иного решения.

Кроме того, в подаче информации о деятельности органа управления и принимаемых им решениях могут быть использованы следующие механизмы и технологии связей с общественностью: «нимидж» – искусственно сформированный привлекательный образ органа местного управления; «паблисити» – формирование положительной известности за счет распространения информационных сообщений через СМИ, организацию различных публичных акций, деловых контактов и т.д.; «промоушн» – продвижение решения; «лоббирование» – поддержка принимаемых управленческих решений; «информационный повод» – важные новости или общественно полезная информация; «организованное (специальное) событие»; «лидеры общественного мнения» (известные журналисты, политики, ученые, деятели культуры, чиновники, руководители и т.д.); различные методы подачи новостей (привязка информации к «круглой» дате; метод «придумывания» праздников; усиление значимости информации за счет присутствия влиятельных людей).

В плане разъяснительной и агитационной работы наиболее действенными, по мнению диссертанта, могут быть следующие технологии информационно-психологического воздействия: «продвижение через медиаторов» – информационное воздействие через значимых и авторитетных людей; «мнимый выбор» – включение в пропагандистские материалы «двусторонних сообщений», которые содержат аргументы за и против принимаемых решений, дозировку положительных и отрицательных позиций; «иницирование информационных волн» – проведение такой пропагандистской акции, которая заставляет осветить ее в ряде средств массовой коммуникации; «эмоциональная подстройка» – способ создания настроения с одновременной передачей необходимой информации о решении муниципальных властей.

Для реализации каждой из этих технологий должен быть разработан комплекс мероприятий.

Кроме того, следует учитывать, что постановка вопросов при опросах населения может активно влиять на модель поведения и ценностные ориентации опрашиваемых, при этом выбор ответа не только определяет общественное мнение, но и моделирует поведение реципиентов.

На этапе анализа результатов реализации решений процессы, происходящие в местной среде, отслеживаются в динамике. Таким образом, информационно-аналитические службы, являясь своего рода посредником между населением и администрацией органа муниципального управления, становятся определенным индикатором, который замеряет потенциал воздействия управленческих решений на социум.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, определяются возможные направления дальнейших исследований в данной предметной области и даются рекомендации по оптимизации деятельности информационно-аналитических служб в области принятия и реализации управленческих решений органами муниципального управления, основные из которых следующие:

1. Внедрение в практику деятельности информационно-аналитических служб современных информационных, структурно-аналитических, ФОП- и Веб-технологий.

2. Широкое применение как традиционных, так и новых методов и приемов сбора информации о потребностях населения (социологические исследования; методы аналитической журналистики, контент-анализ СМИ; ответы на письменные обращения граждан; персональные опосредованные коммуникации; персональные непосредственные коммуникации; Интернет).

3. Использование новых каналов коммуникации и методов информационно-коммуникативного взаимодействия с населением: технологии маркетинга; разъяснительные кампании; технологии связи с общественностью; отдельные виды избирательных технологий; технологии информационно-психологического воздействия и др.

4. Формирование структуры информационно-аналитических служб, которая обеспечивает решение всех основных функциональных задач, стоящих перед этими подразделениями. В их составе необходимо иметь такие подструктуры, как информационная служба, соединенная с источниками информации; аналитическая служба, выполняющая также прогностическую функцию; служба по связям с общественностью.

5. Разработка методик и пособий в области принятия и реализации управленческих решений в органах муниципального управления, информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности, информационной поддержки аналитической работы, создания механизмов взаимодействия субъектов муниципального управления и т.д.

6. Создание учебно-методической базы для специализированной подготовки и профессиональной переподготовки кадров для информационно-аналитической работы в органах государственного и муниципального управления. Для успешной реализации своих функциональных обязанностей работники информационно-аналитических служб должны отвечать определенным квалификационным требованиям, в частности, владеть навыками четкой постановки задач и формулирования целей аналитического исследования; владеть методологией ситуационного анализа, математического анализа, прогнозных разработок, уметь применять соответствующие методики к анализу меняющейся ситуации; уметь использовать информацию как стратегический ресурс для оптимизации принимаемых решений и вырабатывать подход к принятию решений как постоянному выбору альтернатив по критериям оптимальности; обладать ярко выраженными коммуникативными способностями и т. д.

Основное содержание диссертации отражено в следующих публикациях

1. Андреева С.А. Примерная модель информационно-аналитической службы органов муниципального управления // Местная власть: материалы республ. науч.-практич. конференции. – Уфа, 2000. – С. 249-251.

2. Андреева С.А. Аналитическое обеспечение принятия решений в системе государственного и муниципального управления // Вертикаль власти: оптимизация взаимодействия федерального, регионального и местного уровней власти в современной России. IX республиканские общественно-политические чтения. – Уфа, 2002. – С. 211–212.

3. Андреева С.А. О роли информационно-аналитических служб органов власти при принятии управленческих решений // Экономика и управление. – 2003. – № 1. – С. 107–109.

4. Андреева С.А. К вопросу о кадровом обеспечении информационно-аналитических служб органов государственной власти и управления // Актуальные проблемы развития современного российского общества: сб. статей Всерос. науч.-практич. конференции. – Пенза, 2003. – С. 84-86.

5. Андреева С.А. Информационно-коммуникативное взаимодействие местных органов власти с населением как фактор повышения эффективности реализации управленческих решений // Регион в системе трансформационных процессов: сб. науч. статей. – Уфа, 2003. – С. 20-24.

6. Андреева С.А. Роль информационно-аналитических служб органов государственной власти в процессе принятия управленческих решений // Управление эконо-

микой в условиях интеграции хозяйственных систем: материалы IV регион. экономич. конференции. – Ижевск, 2003. – С. 117–122.

7. Андреева С.А. Информационно-аналитическое обеспечение принятия решений органами государственной власти // Государственная служба: состояние, тенденции развития и актуальные проблемы: сб. науч. статей. – Уфа, 2004. – С. 234–238.

Андреева Светлана Алексеевна

**ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИХ СЛУЖБ
В ОБЛАСТИ ПРИНЯТИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ
ОРГАНАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук**

Издательская лицензия № 06788 от 01.11.2001 г.
ООО «Издательство «Здравоохранение Башкортостана»
450077, РБ, г. Уфа, ул. Ленина, 3, тел. (3472) 22-73-50, факс 22-37-51.

Подписано в печать 19.10.2004 г.
Формат 60×84/16. Гарнитура Times New Roman.
Бумага офсетная. Отпечатано на ризографе.
Усл. печ. л. 1,63. Уч.-изд. л. 1,74.
Тираж 100. Заказ № 137.

РНБ Русский фонд

2007-4

17382

09 НОЯ 2004