

На правах рукописи

ГОЛОБУРДА Елена Александровна

**ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
(на примере работы органов исполнительной власти Москвы
по связям с общественностью)**

Специальность: 22.00.08. - социология управления

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Москва - 2005

Работа выполнена на кафедре государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель - доктор философских наук, профессор
Соколов В.М.

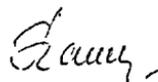
Официальные оппоненты - доктор социологических наук, профессор
Бочаров М.П.
- кандидат социологических наук
Кайманов А.А.

Ведущая организация - Российский государственный социальный университет, кафедра социальной информатики.

Защита состоится «7» июня 2005 года в 15 час. на заседании диссертационного совета Д-502.006.19 при Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, пр. Вернадского, 84, корп. 1, ауд. 3302.

Автореферат разослан «6» мая 2005г.

Ученый секретарь диссертационного совета



Панин И.И.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования.

Трансформация российского общества из «жесткой» системы (уни-тарно-тоталитарной) в «мягкую» (с плюралистическими, демократическими ценностями) привела к тому, что субъектом действия государственной власти являются сложные, многополярные, весьма противоречивые и подвижные социальные общности. Это вносит существенные изменения в формы и методы государственного управления и требует формирования новых механизмов управления как на федеральном, так и на региональном уровне.

Одна из важных задач административной реформы состоит в изменении характера взаимоотношений исполнительных органов власти федерального и регионального уровня с гражданами, социальными группами и организациями¹. «Быть с обществом в диалоге политически целесообразно. Необходимо вести диалог с обществом и разговаривать на языке сотрудничества»²

На фоне глубокого расслоения современного общества возникают новые социальные группы и слои со специфическими интересами и потребностями в связи с чем информационно-аналитическое обеспечение управленческой деятельности органов власти приобретает особое значение в условиях поиска эффективных механизмов взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти, способных обеспечить снижение социальной напряженности и укрепление гражданского согласия.

Актуальность проблемы исследования особо возрастает в связи с обретением региональными органами власти большей экономической и политической самостоятельности. Эффективность их управленческих решений во многом зависит от глубины понимания ситуации и возможных альтернативных подходов к решению многочисленных социально-экономических, политических проблем, чему способствует информационно-аналитическое обеспечение управленческой деятельности органов исполнительной власти

¹ См. Указ Президента Российской Федерации от 19.11.2002 № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» // Российская газета 2002 23 ноября

² Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета 2005 26 апреля

Выбор органов исполнительной власти Москвы в качестве объекта исследования объясняется тем, что за последние десять лет в столице удалось создать стройную эффективную систему информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти по связям с общественностью. Эта система способствует выявлению наиболее острых проблем жизнедеятельности населения через изучение сложного спектра общественного мнения, что помогает разрабатывать управленческие решения с учетом полученной социально значимой информации. Она позволяет также достаточно полно информировать население о проделанной властями работе, изучать общественное мнение по результатам принятых мер, что необходимо для корректировки принятых решений и их реализации. Социологический анализ накопленного информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти Москвы по связям с общественностью представляется перспективным с точки зрения возможности его распространения на другие субъекты Российской Федерации.

Степень научной разработанности. В теоретическом плане становление информационной аналитики как отрасли знания исследована в трудах Н.А.Слядневой, В.Д.Попова, Ю.В.Курносова, П.Ю.Конотопова, А.Н.Данчул, Ю.Г.Федулова³, а также в материалах научно-практических конференций по проблемам информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности⁴.

Отдельные аспекты информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов государственной власти рассмотрены в трудах Г.В.Атаманчука, Л.А.Василенко, Т.С.Иларионовой,

³ Курносов Ю.В., Конотопов П.Ю. Аналитика: методология, технология и организация информационно-аналитической работы. М., 2004; Попов В.Д. Информациология и информационная политика. М., 2001; Сляднева Н.А. Информационно-аналитическая деятельность: проблемы и перспективы // Информационные ресурсы России (Курск) 2001, №2.

⁴ Аналитика-Капитал: 4-я конференция аналитиков и экспертов России, стран СНГ и зарубежных фирм. Т. VII, Ч. 1. / Под ред. С.С.Терещенко. М. 2002; Всероссийская научно-практическая конференция аналитических работников по теме. «Информационно-аналитическая деятельность в России: состояние и перспективы» / Интернет сайт <http://it2b.ru/>, Информационно-аналитические системы и средства поддержки организационного управления: Материалы научно-практической конференции. М., 2004. VIII Санкт-Петербургской международной конференции «РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНФОРМАТИКА - 2002». Секция «Информационно-аналитическое обеспечение органов государственной власти» / Интернет сайт: <http://iac.spb.ru> и др.

И Н Барцица (информационно-аналитическое обеспечение государственной службы)⁵, Л А Василенко, К А Магомедова, В П Мельникова, В С Нечипоренко, А Селиванова, С С Терещенко, Ю В Чичелова, К В Сомика (кадровое обеспечение), А И Турчинова, Б Т Пономаренко, Романова В Л, Хохлова А А (информационно-аналитическое обеспечение государственного управления)⁶, А И Турчинова, Б Т Пономаренко, Романова В Л, Хохлова А А (кадровое обеспечение), К В Маркелова (гуманитарные, идеологические аспекты)⁴, С С Терещенко, П Ф Иванова (информационно-аналитическое обеспечение управления регионом)⁹

Важнейшей особенностью информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности является его междисциплинарный характер, так как сам этот феномен находится на «стыке» целого ряда науч-

⁵ Атаманчук Г В Теория государственного управления Курс лекций Изд 2-е, дополн М, 2004 Василенко Л А Интернет в информатизации государственной службы России М, 2000, Иларионова Т С Информационно-аналитическое обеспечение государственной службы императивы времени // Реформирование государственной службы проблемы кадровой политики и пути их решения Материалы межрегиональной научно-практической конференции (26 ноября 2001г) Саратов, 2002, Научное и информационно-аналитическое обеспечение государственной службы Научно-исследовательская работа / Науч рук Барциц И Н, Испол Иларионова Т С, Калинин Н Н, Пискарев Ю И, Сапиро Е С, Семенова О В М, 2002

⁶ Василенко Л А, Рыбакова И Н Информационная культура в системе государственного управления М, 2004, Магомедов К О Социология государственной службы Учебное пособие Изд 2-е, перераб и доп М, 2004, Мельников В П, Нечипоренко В С Государственная служба в России Отечественный опыт организации и современность Ч I-II М, 2000, Селиванов А Аналитика и власть // Власть 2004, №3, Терещенко С С Аналитика-Капитал Аналитика и информатика Информационные структурно-сложные системы Модели и методы Т 1 М, 1999, Чичелов Ю В Сомик К В Информационно-аналитическая работа в федеральных органах налоговой полиции Учебное пособие - М, 1999

⁷ Пономаренко Б Т Профессиональное образование Опыт, противоречия и тенденции реформирования (1980-1990) М, 1995, Романов В Л Прохождение государственной службы карьерная стратегия и служебная тактика М, 1997, Турчинов А И Профессионализация и кадровая политика проблемы развития теории и практики М, 1998, Хохлов А А Кадровые процессы в системе государственной власти (социологический анализ) М 2000

⁸ Маркелов К В Информационно-аналитическая деятельность на государственной службе Гуманитарные аспекты М 2004

⁹ Иванов П Ф Информационно-аналитическое обеспечение региональных органов власти и управления // Аналитический вестник Информационно-аналитическое обеспечение законодательной деятельности проблемы и опыт 2002, №2(158), Информационно-аналитические службы и технологии Экспертиза / Под науч ред С С Терещенко М, 1999

ных дисциплин. К их числу можно отнести социологию, политологию, информатику, управленческую науку и другие отрасли науки. В то же время анализ литературы показал, что практически отсутствуют подобные комплексные теоретико-прикладные работы, посвященные информационно-аналитическому обеспечению управленческой деятельности.

Эти обстоятельства вызвали интерес автора к исследованиям в различных областях знаний, в которых затрагивается данная проблематика. Для предметного рассмотрения соответствующие труды структурированы диссертантом по следующим группам:

В первую группу включены работы, в которых раскрывается сущность информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности. В первую очередь к ним относятся исследования феноменов анализа, аналитики¹⁰, информации". Советская наука внесла большой вклад в развитие представлений о социальной информации, ее роли в государственном управлении¹².

Во вторую группу вошли работы, посвященные социальному аспекту информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти как механизма взаимодействия гражданского общества и государства¹¹.

¹⁰ Афанасьев В. Г. Общество, системность, познание и управление. М., 1981. Клиланд Д., Кини В. Системный анализ и целевое управление. М., 1974. Курносков Ю. В. Конотопов П. Ю. Аналитика: методология, технология и организация информационно-аналитической работы. М., 2004. Черняк Ю. И. Системный анализ в управлении экономикой. М., 1975.

¹¹ Акофф Р., Эмери Ф. О целеустремленных системах. М., 1974. Винер Н. Кибернетика. М., 1968. Харкевич А. А. О ценности информации // Проблемы кибернетики. Вып. 4. М., 1961. Шеннон К. Работы по теории информации и кибернетики. М., 1980. Он же. О ценности информации // Проблемы кибернетики. Вып. 4. М., 1961.

¹² Аверин А. Н. Социальная информация и ее роль в управлении. М., 1985. Афанасьев В. Г. Социальная информация и управление обществом. М., 1975. Берг А. И., Черняк Ю. И. Информация и управление. М., 1966. Грушин Б. А. Мнение о мире и мир мнений. М., 1980. Евладов Б. В. Некоторые особенности социальной информации // О методологических проблемах общественных наук. Вып. 1. Новосибирск, 1969. Журавлев Г. Г. Социальная информация и управление идеологическим процессом. М., 1973. Мухомов С. И. Официальная информация в печати на первом этапе перестройки // Опубликование нормативных актов. М., 1978. Суханов А. П. Информация и прогресс. Новосибирск, 1988. Цыдра Ф. Н. Социальная информация. Философский очерк. Кишинев, 1978.

¹³ Аристотель. Политика. Соч. в 4-х томах. Т. 4. М., 1983. Вебер М. Избранные произведения. Пер. с нем. М., 1990. Жовтун Д. Т. Проблемы взаимодействия государства и гражданского общества // Социология власти. Информационно-аналитический бюллетень.

В третью группу вошли работы, связанные с приоритетными направлениями информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти по связям с общественностью установление обратной связи с населением¹⁴, информирование населения о деятельности органов исполнительной власти¹⁵. Значительное число научных работ, учебных пособий по проблемам информирования населения, использованию новых информационных технологий опубликовано учеными Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации¹⁶.

Ощутим недостаток научных исследований информационно-аналитической деятельности органов исполнительной власти в рамках теоретической и прикладной социологии, в которых учитывались бы новые социальные, экономические, политические реалии современной России, осуществлялось осмысление опыта в этой сфере крупных субъектов Российской Федерации - городов федерального значения. Результатом такого анализа для частного случая является изучение информационно-аналитического обеспечения деятельности органов исполнительной власти Москвы по связям с общественностью.

2001, №2, Кин Дж Демократия и гражданское общество М, 2001, Поппер К Открытое общество и его враги Т 1-2, М, 1992, Смольков В Г Гражданское общество и государство // Гражданское общество М, 1993, Тощенко Ж Т Социология М, 1994, Хабермас Ю Демократия Разум Нравственность Московские лекции и интервью М, 1995

¹⁴ Атаманчук В Г Теория государственного управления Курс лекций - М 1997, Винер Н Кибернетика и общество Пер с англ М, 1958, Петрушенко Л А Принцип обратной связи М, 1967

¹⁵ Артамонов Г Т От информационного обслуживания - к управлению информацией // Межотраслевая информационная служба 1997 №1-2, Костюк В Н Информация как социальный и экономический ресурс М, 1997, Нисневич Ю А О необходимости государственной информационной политики // Межотраслевая информационная служба 1997 №1-2, Терещенко С С К разработке государственной информационной политики и программы ее реализации // Научно-техническая информация Серия 1 Организация и методика информационной работы 1995 №9, Тимофеева Л Н Открытая власть информационная деятельность государства в условиях становления демократии // Массовые информационные процессы в современной России М, 2002

¹⁶ Василенко В И, Василенко Л А Интернет в системе государственной службы М, 1998 Государственная служба управление информационными процессами М, 1998 Государственное управление и информационная политика М, 1998, Иларионова Т С Информационные процессы в современной России М, 1999 Комаровский В С Государственная служба и СМИ Воронеж 2003, Попов В Д Информациология и информационная политика М, 2001, Иларионова Т С, Горохов В М, Дмитриев В А и др Проблемы государственной информационной политики М, 1997

Объектом исследования выступает управленческая деятельность органов государственной власти.

Предметом диссертационного исследования является информационно-аналитическое обеспечение управленческой деятельности органов исполнительной власти (на примере работы органов исполнительной власти Москвы по связям с общественностью)

Цель исследования - поиск путей повышения эффективности информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения поставленной цели предусматривается решение следующих **задач**:

- осуществить анализ характеристик и функциональных свойств таких понятий как «информация», «социальная информация», «аналитика» в качестве основы информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности;

- выявить особенности информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти;

- проанализировать содержание, основные направления информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти Москвы по связям с общественностью, посредством анализа принятых ими документов и конкретной деятельности соответствующих структурных подразделений;

- предложить конкретные направления, методы, формы повышения эффективности информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти.

Теоретической основой диссертации послужили труды представителей мировой общественной мысли в области социологии, теории управления, политологии: К.Шеннона, Н.Винера, Р.Акоффа и др. Понимание феномена социальной информации и ее видов базируется на работах советских и российских ученых: В.Г.Афанасьева, А.Д.Урсула, А.П.Суханова, Б.В.Евладова. При раскрытии взаимосвязи информации и управления используются работы В.Г.Афанасьева, В.Г.Атаманчука, А.Д.Урсула. Выявление инструментов ведения аналитической работы базируется на трудах Л.Берталанфи, А.А.Богданова, М.Д.Месаровича.

Раскрытие понятия «информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности» основывается на трудах В.Д.Попова, Т.С.Иларионовой, Л.А.Василенко, Ю.В.Курносова, С.С.Терещенко. Выяв-

ление социального аспекта информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности - установление обратных связей с населением - связано с работами Н.Винера, Г.Клауса, Л.Берталанфи, Л.А., Петрушенко, осмысление использования конкретных технологий изучения общественного мнения базируется на работах В.К. Уледова, Б.А.Грушина, М.К.Горшкова.

Методы исследования. Теоретическая база диссертации представляет собой совокупность научных методов, принципов и приемов познания социальных явлений, применяемых в теоретической социологии, прикладных конкретно-социологических исследованиях, теории управления и смежных с ними общественных науках. На разных этапах исследования используются методы социологического, системного, структурно-функционального, институционального анализа, что позволило комплексно рассмотреть изучаемые явления и процессы, выявить противоречия, соотнести сущностные характеристики и формы их проявления, трактовать информационно-аналитическое обеспечение управленческой деятельности органов исполнительной власти как сложную, целостную, развивающуюся систему, действующую в сфере открытых систем и состоящую из подсистем. В работе также применялись методы научного познания: абстрагирование, аналогия, анализ и синтез, наблюдение, опрос, сравнение, качественный анализ литературы и документов, анкетирование.

Источниковую базу настоящей работы составили положения Конституции Российской Федерации, ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002г. № 1336 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)», федеральные законы Российской Федерации: Федеральный закон от 20 февраля 1995г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», Федеральный закон от 27 мая 2003г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», нормативные документы органов исполнительной власти Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов власти» и другие документы.

Источниковую базу составляют нормативные и распорядительные документы органов власти Москвы: Закон города Москвы от 31 марта 2004г. №20 «О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти города Москвы», Постановление Правительства Москвы от 24 ноября 1992г. № 1005 «Об информационно-аналитическом обеспечении деятельности правительства», Постановление Правительства Москвы от 23 августа 1994г. № 703 «О дополнительных мерах по организации информирования населения о деятельности Мэрии и Правительства Москвы», Постановление Правительства Москвы от 7 мая 1996г. № 401 "О мерах по улучшению информирования населения Москвы о деятельности органов власти территориальными органами управления", Распоряжение Мэра Москвы от 26 апреля 2001г. № 410-РМ «Об освещении основных мероприятий органов исполнительной и законодательной власти г.Москвы», также информация, полученная в процессе стажировки соискателя в Комитете по телекоммуникациям и средствам массовой информации города Москвы, по каналам Интернет и др.

Эмпирическую базу исследования составляют результаты вторичного анализа социологических исследований, проведенных различными научно-исследовательскими центрами:

- Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации: «Информационно-аналитическое обеспечение государственной службы». Опрос проведен 24 и 28 мая 2002 г. авторским коллективом (Иларионова Т.С., Калинин Н.Н., Пискарев Ю.И., Сапиро Е.С., Семенова О.В.) научно-исследовательской работы «Научное и информационно-аналитическое обеспечение государственной службы». Respondентами выступили представители федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации - слушатели 500-часовой программы по специализации «Государственная служба и кадровая политика» и «Управление персоналом». Научный руководитель - д.ю.н. И.Н. Барциц. Индекс исследования: ИАОГС-02.

- Институтом социальных технологий: «Москвичи о каналах и эффективности массовых политических коммуникаций». (Февраль 1997г.) Опрос проведен по репрезентативной территориальной выборке во всех административных округах Москвы. Количество опрошенных - 1100 человек. Выборка репрезентативна по роду занятий (работы, учебы), полу, возрасту, материальному положению населения Москвы. Научный руководи-

тель исследования д.ф.н., профессор В.М.Соколов. Индекс исследования: МКЭМПК-97.

В диссертации также использовались материалы социологических исследований, обеспечивающих информационную поддержку конкретных направлений деятельности органов исполнительной власти Москвы, проведенных по заказу Комитета по телекоммуникациям и средствам массовой информации Правительства Москвы с непосредственным участием автора:

- «Отношение москвичей к проблемам местного самоуправления в столице». Опрос проведен 8-11 ноября 2004г. по репрезентативной территориальной выборке Москвы во всех административных округах города. Всего опрошено 860 человек. Выборка репрезентативна по роду занятий (работы, учебы), полу, возрасту, материальному положению населения Москвы. Руководитель исследования - д.ф.н., профессор В.М.Соколов. Индекс исследования: ОМПС-04.

- «Мнение государственных служащих, депутатов муниципального Собрания и населения о взаимодействии территориальных органов власти и местного самоуправления». 14-18 апреля 2004г. проведен опрос экспертной группы и 800 жителей столицы по репрезентативной территориальной выборке Москвы во всех административных округах. Выборка репрезентативна по населению города в целом по четырем позициям: пол, возраст, место работы (учебы), материальное положение. Руководитель исследования - д.ф.н., профессор В.М.Соколов. Индекс исследования: МГСДС-05.

Автором осуществлен вторичный анализ материалов социологических исследований, проведенных по заказу Комитета по телекоммуникациям и средствам массовой информации Правительства Москвы:

- Институтом социальных технологий: «Качество жизни в оценках москвичей». (Ноябрь 2003г.). Опрос проведен по репрезентативной территориальной выборке во всех административных округах Москвы. Количество опрошенных - 1200 человек. Выборка репрезентативная по роду занятий (работы, учебы), полу, возрасту, материальному положению населения Москвы. Научный руководитель исследования - д.ф.н., профессор В.М.Соколов. Индекс исследования: КЖОМ-04.

- Международным фондом инвестиционных проектов: - «Москва: ЖКХ и самоуправление граждан в жилищной сфере». (Апрель 2003г.). Опрос проведен по репрезентативной территориальной выборке во всех административных округах Москвы. Количество опрошенных - 1100 чело-

век. Выборка репрезентативна по роду занятий (работы, учебы), **полу, возрасту**, материальному положению населения Москвы. Научный руководитель исследования - д.э.н., профессор А.Н.Кириллова. Индекс исследования: ЖКХ-03.

Кроме того, для вторичного анализа автором использованы материалы других социологических исследований, проведенных по заказу Комитета по телекоммуникациям и средств массовой информации **Правительства** Москвы и опубликованных в информационно-аналитических сборниках «СИМПТОМ», «ПУЛЬС», «Правительство-Город-Люди».

В процессе работы автор использовал сведения из периодической печати, материалы различных конференций, дискуссий, **«круглых столов»** и других источников.

Основные результаты, полученные автором, и их научная новизна состоят в следующем.

1. Автор трактует «информацию», «социальную информацию», «аналитику» как основу, средство и ресурс осуществления информационно-аналитической деятельности в управлении. Сформулировано **определение** информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности как вида работы, ориентированной на комплексный **анализ** сфер, объектов деятельности субъекта управления, выявление важнейших **тенденций** и закономерностей их развития, в конечном счете, на **поддержку** управленческих решений и оценку возможных последствий их **реализации**.

2. Выявлены особенности информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной **власти** как механизма эффективного взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества, заключающиеся, прежде **всего** в функционировании каналов обратной связи с населением для **развития** возможностей личного участия граждан в государственном управлении и информировании населения об основных направлениях деятельности органов власти.

3. В результате анализа задач и основных направлений информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти Москвы по связям с общественностью выявлены особенности этой деятельности: взаимозависимость и **взаимовлияние** между процессами формирования общественного мнения и установления взаимодействия органов исполнительной власти с общественностью; необходимость при принятии конкретных управленческих решений **органами**

исполнительной власти проводить ряд постоянно повторяющихся действий (изучать общественное мнение о реально существующих проблемах жизни населения, информировать общественность о реализации принятых решений. снова и изучать общественное мнение для его учета при корректировке принятых решений), что свидетельствует о цикличности данной деятельности и наличии системы информационно-аналитического обеспечения деятельности органов исполнительной власти по связям с общественностью

4 Установлено, что в системе информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти Москвы по связям с общественностью информация проявляется в двух различных аспектах: во-первых, она, является результатом исследования общественного мнения, основой производства информационно-аналитического продукта, во-вторых, ее распространение само по себе выступает механизмом этой деятельности.

5 Разработаны конкретные предложения по повышению эффективности системы информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти: создание государственного координационного центра по функционированию и методологии информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти федерального и регионального уровней; формирование общероссийских и региональных баз данных; придание правового статуса информационно-аналитическим продуктам, разработка единого для всех уровней информационно-аналитических служб модельного положения, типовой организационной структуры, создание системы планового обучения и повышения квалификации специалистов для информационно-аналитических служб.

Теоретическое и практическое значение диссертационного исследования состоит в возможности использования ее выводов и рекомендаций в системе мер, направленных на повышение эффективности государственного управления. Полученные результаты могут быть учтены в процессе административной реформы, при совершенствовании модели органов исполнительной власти

Материалы диссертационного исследования, практические рекомендации и выводы могут быть использованы в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при организации деятельности информационно-аналитических служб, иных структурных ин-

формационных и аналитических подразделений, а также при **разработке** и совершенствовании нормативных документов и программ в целях повышения эффективности их деятельности и кадрового наполнения информационно-аналитических подразделений.

Материалы диссертации могут быть востребованы при **чтении курсов** по социологии управления, социологии государственной службы, общей социологии, информационному менеджменту и др.

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждены на методологических семинарах, заседаниях кафедры государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, на межвузовских научно-практических конференциях **молодых ученых**, посвященных творчеству В.Г.Афанасьева (23 марта 2004г.), «Российская наука управления и управленческие кадры: история и современность» (17 марта 2005г.); а также отражены в научных публикациях по **рассматриваемой** теме.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения, списка **использованных** источников и литературы.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении дана общая характеристика исследуемой проблемы; обоснованы социальная и научная актуальность избранной темы; раскрыты объект, предмет, цель и задачи исследования; определена **методологическая** и эмпирическая база работы; раскрыта научная новизна и **практическая** значимость результатов диссертации.

Первая глава - «Теоретико-методологические основы информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности» - посвящена раскрытию исходных понятий, имеющих теоретико-методологическое значение для анализа и осмысления проблем, связанных с исследованием информационно-аналитической деятельности в **управлении**. Выявлены проблемы организации информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной **власти**.

В первом параграфе **«Основные понятия, структура информационно-аналитической деятельности»** рассмотрены основы информацион-

но-аналитической деятельности через определение места и роли информации, аналитики в управлении.

В работе прослежена эволюция представлений об информации через изучение ее моделей: математической, кибернетической, семантической, прагматической, диалектико-материалистической. Обобщив точки зрения различных исследователей, соискатель приходит к мнению о том, что основными информационными функциями в управлении являются: сбор директивной информации, переработка, «сжатие» полученной информации, принятие управленческого решения, передача информации к объекту управления, обеспечение адекватного восприятия информации, организация обратной связи, корректировка принятых решений.

Благодаря обмену информацией между субъектом управления и его объектом осуществляется их взаимодействие, в результате чего сохраняется устойчивость, целостность всей системы. Информация, которая циркулирует в системе управления, может быть классифицирована по различным признакам: по качеству, источникам поступления, функциональной принадлежности и др.

Определив место и роль информации в управлении, автор считает, что управленческая информация - необходимый и достаточный базис, который лежит в основе выработки, принятия, реализации управленческих решений и позволяет упорядочить взаимодействие объекта и субъекта управления, сформировать прямые и обратные связи.

В диссертации рассмотрены различные подходы к понятию социальной информации, под которой автор понимает систему совокупных данных (сведений), выступающих одновременно целью и детерминантой социальных преобразований и отвечают ожиданиям субъекта социального действия.

В работе обобщены различные подходы к пониманию аналитики как основы процесса обработки информации, методологии познания, формы мышления и мироощущения, средства преобразования интуитивных представлений, формы научного знания, применяемой в процессах управления. В результате определения сущности аналитики в управлении выявлены ее базисные процессы: анализ целей управления, адаптивное управление сбором информации, построение предметной области исследования объекта управления, планирование и проведение натуральных или модельных экспериментов, синтез нового знания и др.

Обобщая рассмотренные в параграфе проблемы, автор **понимает** под аналитикой в системе управления совокупность принципов **методологического**, организационного и технологического обеспечения индивидуальной и коллективной мыслительной деятельности, позволяющую эффективно обрабатывать информацию с целью совершенствования **качества** имеющихся и приобретенных новых знаний, а также подготовки информационной базы для принятия оптимальных управленческих решений.

Повышение сложности управленческих задач во всех сферах общественной жизни, современные достижения в области **электронно-вычислительной** техники и информационных технологий, создающие огромные возможности по интенсификации интеллектуальной деятельности людей явились объективными предпосылками для выделения информационной аналитики в самостоятельную проблемную область знаний. В современной России можно наблюдать становление информационно-аналитической деятельности, которое сопровождается институционализацией (организационное оформление), профессионализацией (формирование профессионального сообщества и коммуникаций кадров) и **социализацией** (информированность общества об информационно-аналитической деятельности, признание ее феномена как средства раскрытия сложных общественных процессов и т.д.). В настоящее время созданы основы информационно-аналитической деятельности в социальном управлении, но не разработана ее система, механизмы функционирования, которые должны обеспечивать действенность решений на каждом этапе как **стратегического**, так и оперативного управления.

Анализ структуры информационно-аналитической деятельности показал, что она выступает в двух аспектах: как научная сфера, представленная основными исследовательскими моделями (классическая, **неклассическая**, постнеклассическая)¹⁷ и как прикладная деятельность, которая в зависимости от конкретного содержания и особенностей **области управления** приобретает экономическую, политическую, социальную **направленность**

По мнению автора, именно информационно-аналитическая деятельность в современном мире является неотъемлемой частью **эффективных** социально-информационных технологий, способом достижения высокой степени социальной управляемости.

¹⁷ См.: Попов В. Д. Информациология и информационная политика М., 2001 С 57-58 74-75

Во втором параграфе «**Особенности информационно- аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти**» автор проанализировал процессы, которые происходили в информационно-аналитической сфере с 70-х годов двадцатого века в нашей стране, связанные с организацией государственного управления и кадровыми процессами.

В результате анализа выявлено, что в настоящее время сложилась практика информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов власти, фрагментарно основанная на советской системе. В ней отсутствует эффективная интеллектуальная поддержка (сопровождение) выработки, принятия и реализации управленческих решений в вертикали власти (президент - федеральные округа- регионы - районы), а в структуре министерств и ведомств происходит недооценка роли и значения этой деятельности в государственном управлении.

Этот вывод подтверждается мнением участников опроса, который был проведен среди представителей федеральных и региональных органов исполнительной власти относительно оценки информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности государственных органов власти. Более половины респондентов (54,8%) оценивают состояние этой деятельности как «среднее», 22% - как «плохое»¹⁸. Специальные подразделения, призванные готовить аналитические материалы, вообще отсутствуют в более чем в четверти организаций респондентов. По мнению большинства опрошенных, деятельность по обеспечению, например, экономической безопасности, а также учет, анализ, контроль экономической деятельности хозяйствующих субъектов осуществляется органами исполнительной власти в условиях известной неопределенности и дефицита информации.

Автор считает, что для раскрытия сущности рассматриваемых в диссертации проблем необходимо разграничить следующие понятия: «информационное» и «информационно-аналитическое» обеспечение управленческой деятельности органов исполнительной власти. Под информационным обеспечением автор понимает технико-технологический, кибернетический подход к обработке информации, под вторым (основным понятием) - вид управленческой работы, ориентированный на комплексный анализ сфер жизнедеятельности субъекта управления, выявление важнейших

¹⁸ Индекс ИАОГС-02.

тенденций и закономерностей его развития, подготовку предложений по различным вариантам решения тех или иных проблем, и, в конечном счете, на поддержку управленческих решений руководства и оценку возможных последствий их реализации. В этом главное отличие информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти, так как в нем заложен синтез информации и анализа, аналитическая, а не техническая обработка информации.

Основная цель информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти - совершенствование процесса подготовки, принятия и реализации управленческих решений. Эффективность государственного управления должна строиться на укреплении постоянного и равноправного диалога органов власти и общества, стимулирование вовлеченности граждан в процесс управления, согласование деятельности власти с общественными интересами. Поэтому при достижении поставленной цели следует учитывать, что информационно-аналитическое обеспечение управленческой деятельности органов исполнительной власти носит двуединый характер, включает в себя не только воздействие органов власти на институты гражданского общества, но и общественности на власть.

В этой связи функции информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти автором условно разделены на две группы: внутреннюю - информационно-аналитическое обеспечение принятия управленческих решений непосредственно органами исполнительной власти; внешнюю - информационно-аналитическое обеспечение управленческой деятельности органов исполнительной власти по связям с общественностью.

К внешней группе следует отнести ряд специфических социальных функций: демократизацию государственного управления, содействие развитию институтов гражданского общества, организация социального взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, установление социального согласия в обществе, формирование социально-идеологических установок гражданского общества. Перечисленные социальные функции информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти взаимобусловлены причинно-следственными связями - одну цель нельзя достичь без достижения другой цели. Так, для формирования гражданского общества необ-

хотима демократизация управления, а демократизация не может состояться без соответствующих социальных установок.

Создание действенной системы информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти по связям с общественностью, по мнению автора, является эффективным механизмом взаимодействия институтов гражданского общества и власти, способом повышения эффективности управления путем своевременной, научно-обоснованной поддержки процессов выработки и принятия управленческих решений, формирования общественного мнения по широкому спектру проблем, касающихся деятельности органов власти. Информационно-аналитическое обеспечение управленческой деятельности органов исполнительной власти по связям с общественностью оптимизируют и рационализируют деятельность исполнительных органов власти, содействуют формированию у населения ее желаемого образа.

В главе И **«Повышение эффективности информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти Москвы по связям с общественностью»** основное внимание уделяется изучению конкретного содержания информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти по связям с общественностью, а также путям повышения ее эффективности.

В первом параграфе **«Содержание информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти по связям с общественностью»** проведен комплексный анализ этой деятельности на материалах работы органов исполнительной власти Москвы по связям с общественностью.

Основными задачами подобной деятельности является: выявление мнения населения о наиболее важных проблемах, которые необходимо решать органам власти; предоставление всем органам региональной власти необходимой информации, которая правильно ориентировала бы их при подготовке и принятии соответствующих решений; информирование населения об основных направлениях деятельности региональной системы управления, о планах и перспективах этой работы; объективное выявление отношения населения региона к принятым решениям (обратная связь).

Для решения этих задач в органах исполнительной власти Москвы была создана организационная структура: Комитет по телекоммуникациям и средствам массовой информации, организационно-аналитическое

управление Аппарата Мэра и Правительства Москвы, Комитет общественных связей города Москвы, Комитет рекламы, информации и оформления города Москвы, Пресс-центр Мэра и Правительства Москвы, Комитет территориальных органов исполнительной власти и развития местного самоуправления, подразделения Комплекса социальной сферы и др. Кроме того, в каждой структуре городского управления, в том числе на уровне административных округов и районных управ, созданы специальные отделы или, как минимум, назначены сотрудники, отвечающие за связь с общественностью и средствами массовой информации.

Приоритетными направлениями являются информирование населения и изучение общественного мнения. Это продиктовано **прежде** всего тем, что система информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти по связям с общественностью с наибольшей эффективностью позволяет осуществлять информационное взаимодействие с обществом, разъяснять управленческие решения и действия, а общество и его институциональные структуры и отдельные граждане получают возможность открыто выражать свое коллективное и личное отношение к решениям и действиям властей.

В связи с этим органами исполнительной власти Москвы была утверждена Концепция информирования населения, План первоочередных мероприятий¹⁹ и дополнительных мер²⁰ по информационному обеспечению населения. В этих документах заявлены следующие конкретные цели и задачи информационной политики правительства Москвы – создание действенной трехуровневой (город – округ – район) структуры информационных потоков, обеспечение многосторонних коммуникаций **между** горожанами и властью, информационно-аналитической поддержки принятия управленческих решений, функционирования и взаимодействия органов власти и органов местного самоуправления. Это способствует большей открытости власти и повышению доверия к ней.

¹⁹ Приложение № 2 к постановлению правительства Москвы от 23 08 94 N 703(Г) «О дополнительных мерах по организации информирования населения о деятельности Мэра и Правительства Москвы» //

²⁰ Закон города Москвы от 31 03 2004 №20 «О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти города Москвы», Распоряжение Мэра Москвы от 26 04 2001 № 410-РМ «Об освещении основных мероприятий органов исполнительной и законодательной власти г. Москвы» //

По мнению автора, воплощение подобной политики в жизнь возможно при соблюдении следующих основных принципов: обеспечение информационной открытости, прав граждан на получение информации, признание приоритета средств массовой информации в информировании населения, личное участие работников органов исполнительной власти в информационной и разъяснительной работе с населением и др.

В результате рейтингового анализа конкретных социологических исследований общественного мнения, которые проводятся по заказу органов исполнительной власти Москвы и являются неотъемлемым механизмом системы информационно-аналитического обеспечения деятельности органов исполнительной власти по связям с общественностью и одним из способов установления обратной связи, выявлены приоритетные направления этих исследований. Первое место по важности и количеству проведенных исследований за последние семь лет занимает изучение отношения москвичей к работе социальной сферы (80 исследований), на втором - изучение мнения жителей столицы о работе городского хозяйства и организации жизни людей (48 исследований), на третьем - система управления городом и информированность населения (46 исследований). В целом же органы исполнительной власти Москвы проводят социологические исследования по самому широкому спектру проблем жизни города, в то же время в разные годы в зависимости от конкретных событий смещался акцент в их тематике. Например, в годы выборов Президента страны и Мэра Москвы в исследованиях был сделан акцент на политических предпочтениях граждан. В 2003 году, когда обострилась угроза терроризма, было проведено четыре исследования (в предыдущие годы по одному) на тему «законность и правопорядок», в ходе которых выяснялось мнение населения об эффективности борьбы с терроризмом, проявлениями политического, этнического, религиозного экстремизма и т.д.

В диссертации был проанализирован конкретный опыт использования органами исполнительной власти Москвы информационно-аналитических продуктов на различных стадиях принятия и реализации управленческих решений. Так, проведенные в режиме мониторинга шесть социологических исследований за два года по проблемам развития самоуправления в столице, позволили значительно скорректировать соответст-

вующие нормативно-распорядительные документы органов исполнительной власти Москвы²¹.

Для соответствующих служб социальной сферы города Москвы при разработке социальной политики особенно важным было мнение москвичей о первоочередной социальной помощи, которую они ждут от властей города. Только незначительная часть опрошенных в 2001-04 гг. москвичей (9-11%) не нуждается ни в какой социальной помощи (в 1999 г. такич было 23%), остальные заявили, что им и их семьям подобная помощь необходима. Значительно больше в 2004 году (28%), чем прежде в 1999г. (12%) населения нуждается в бесплатных и льготных проездах на транспорте и медицинской помощи (36% в 2004г.)²².

В результате проведения мониторинговых социологических исследований исполнительные органы власти Москвы получили достоверную информацию об уровне жизни, насущных проблемах населения столицы, о том, в какой первостепенной социальной помощи нуждаются москвичи и особенно социально незащищенные слои населения. В связи с этим в Москве были запущены механизмы (как финансовые, так и организационные) по сохранению бесплатного проезда в транспорте и других льгот для пенсионеров и иных социально незащищенных категорий граждан. Это позволило защитить интересы малоимущих слоев населения и избежать массовых акций протеста в Москве в январе 2005 года, которые произошли во многих регионах России.

Проведенный анализ тематических направлений изучения общественного мнения москвичей показывает, что социологические исследования носят мониторинговый характер, т.е. представляют собой систему организационных, методических, научно-технических и иных мероприятий, позволяющих осуществлять непрерывное наблюдение за динамикой социально-экономических процессов, прогнозирование тенденций их развития.

Во втором параграфе **«Пути повышения эффективности информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти»** проанализирована организационная структура, которая задействована в создании информационно-аналитического продукта и непосредственный механизм его создания, предложены пути повышения эффективности информационно-

²¹ Индекс. ОМПС-04, МГСДС-05

²² Индекс КЖОМ-04

аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти.

Предпринятый в диссертации анализ проблем в организации информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти позволил предложить некоторые конкретные направления в решении задачи повышения ее эффективности.

По мнению соискателя, прежде всего необходима систематизация информационно-аналитических служб органов исполнительной власти. **Имеется** в виду издание нормативного документа, который установил бы порядок создания, финансирования и деятельности соответствующих служб. Это позволит придать региональным службам официальный статус. появится основание для запроса соответствующего финансового и кадрового обеспечения. Соискатель считает необходимым разработать и утвердить соответствующим координационно-методическим органом «**Модельное положение территориальной информационно-аналитической службы**». Оно может быть использовано для организационного оформления региональных, отраслевых и других информационно-аналитических служб. Данное положение может включать следующие разделы: общие положения (подчиненность, основное назначение службы), цели, задачи, направления деятельности, порядок обмена информацией в сети информационно-аналитических служб, финансирование и техническое обеспечение, функции и процессы службы.

Анализ системы информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти Москвы показал, что во многом эффективность этой работы зависит от наличия единого координационного центра (в Правительстве Москвы - Комитет по телекоммуникациям и средствам массовой информации города Москвы). Поэтому в создании общероссийской системы информационно-аналитического обеспечения управленческой деятельности органов исполнительной власти ключевое место должен занимать координационно-методический центр.

Для развития этой системы необходимо также создание общероссийских и региональных баз данных, доступных для всех органов исполнительной и законодательной власти. Исходя из того, что их создание и функционирование вызывает значительные разногласия в среде разработчиков и пользователей, соискатель предлагает установить четко регламен-

тирующий перечень информации, входящий в него. В частности, это могут быть:

- 1) общие оценки населением социально-экономической, политической жизни в стране в целом и в отдельных регионах;
- 2) оценка населением проблем в отдельных сферах жизнедеятельности (транспорт, жилье, ЖКХ, экология и др.);
- 3) отношение населения к законам, решениям, принятым различными органами власти и др.;
- 4) электоральные настроения населения и др.

Анализ показал, что отсутствует кадровая политика, направленная на создание системы подготовки и повышения квалификации специалистов информационно-аналитических служб органов исполнительной власти. Многие современные специализации, сформировавшиеся в недрах существующих учебных заведениях, должны стать самостоятельными специальностями и квалификациями (профессиями), например, «аналитика», «менеджер электронного бизнеса», «информационный менеджмент» и т.п.

В связи с этим необходимо разработать научное и практическое обоснование концепции новой вузовской специальности «Информационно-аналитическая деятельность» и ее включение в номенклатуру Минобрнауки России. Автор считает целесообразным ввести спецкурс «Региональные и федеральные информационно-аналитические службы» в программу обучения по специальности «Государственное и муниципальное управление».

В диссертации подчеркнуто, что большинство из предложенных форм, методов, направлений повышения эффективности информационно-аналитического обеспечения деятельности органов исполнительной власти могут быть решены только совместными усилиями федеральных органов и органов власти субъектов Российской Федерации.

В Заключении подводятся основные итоги диссертационного исследования и сформулированы наиболее значимые выводы, выделяются перспективные направления дальнейшего изучения данной проблемы.

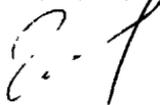
По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Голобурда Е.А. Информационно-аналитическое обеспечение управления // Научное наследие В.Г.Афанасьева и современные проблемы государственного управления и государственной службы. Материалы второй межвузовской научно-практической конференции молодых ученых,

посвященной творчеству В.Г.Афанасьева. М.: Изд-во РАГС, 2005. - 0,6 п.л.

2. Голобурда Е.А. Информационно-аналитическое обеспечение связей органов исполнительной власти с общественностью // Научно-практическая конференция «Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: проблемы и механизмы его реализации» 26 октября 2004г. М.: Изд-во РАГС, 2005. - 0,4 п.л.

3 Голобурда Е.А. Отношение москвичей к проблемам местного территориального самоуправления в столице: Аналитический отчет по итогам социологического исследования. // Информационно-аналитический сборник «Пульс». 2005. №3 (298). -1,3 п.л.



Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

ГОЛОБУРДЫ Елены Александровны

Тема диссертационного исследования.
«Информационно-аналитическое обеспечение управленческой
деятельности органов исполнительной власти
(на примере работы органов исполнительной
власти Москвы по связям с общественностью)

Научный руководитель:
СОКОЛОВ Владимир Михайлович,
доктор философских наук, профессор

Изготовление оригинал-макета
ГОЛОБУРДА Елена Александровна

Подписано в печать 29.04.05, Тираж 80 экз

Усл. пл. 1,0.

Российская академия государственной службы
При Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 111

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84

07 МАЙ 2005



1563