

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 1, 2013 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 35:303:001.8

Р. Р. Марутян,
кандидат історичних наук, доцент,
докторант кафедри національної безпеки,
Національна академія державного управління при Президентові України

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено методологічні засади інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління, подано характеристику різних методологічних принципів науково-експертного та аналітичного забезпечення державного управління.

Investigated the methodological basis of information and analytical support for governance, the characteristic of different methodological principles of scientific expertise and analytical support of government.

Исследованы методологические основы информационно-аналитического обеспечения государственного управления, дана характеристика различных методологических принципов научно-экспертного и аналитического обеспечения государственного управления.

Ключові слова: методологія, системний підхід, державне управління, інформаційні технології.

Keywords: methodology, systems approach, public administration and information technology.

Ключевые слова: методология, системный подход, государственное управление, информационные технологии.

Постановка проблеми.

Інформаційно-аналітична діяльність (ІАД) щодо забезпечення державного управління як специфічний вид державно-управлінської практики має безумовно науковий характер, що визначається сукупністю принципів дослідження, методологією, набором засобів, що носять науковий міждисциплінарний характер, науковим типом аргументації знання, способом організації отриманого знання (інформації) тощо. Тобто, аналітична діяльність виступає в цілому як сукупність прикладних напрямів наукових досліджень міждисциплінарного типу, що орієнтована на здобуття об'єктивно-дійсного знання про ті або інші конкретні об'єкти, події і процеси матеріального і духовного світу з метою використання отриманого знання у процесі прийняття державно-управлінських рішень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженням методології і методів аналітичної діяльності приділяється значна увага в науковому дискурсі. У історіографії інформаційно-аналітичних досліджень можна виділити деякі важливі аспекти: геополітична аналітика (С. Хантінгтон, З. Бжезінський, О. Панарін, та ін.); філософсько-соціальна аналітика, що вийшла з концепту розуміння природи людини (екзистенціалісти, В. Солов'їн, М. Бердяєв, постмодерністи, О. Зінов'єв), історична аналітика (В. Кожінов, І. Фроянов), соціологічна аналітика (Платон, Арістотель, Ібн Хальдун, Т. Гоббс, Дж. Локк, К. Маркс, М. Вебер, П. Сорокін, Ю. Хабермас, С. Кара-мурза), політична аналітика (Н. Макіавеллі, П. Бурдьє), економічна і фінансова аналітика (різні структури банків і економічні центри), психологічна аналітика (З. Фрейд, Г. Юнг та ін.). Іншими словами, дослідження ІАД - це велике полідисциплінарне поле, яке у форматі державно-управлінської практики перетворюється на міждисциплінарне, синтезуючи в собі наукову (теоретичну і емпіричну) і практичну діяльність в різних соціальних сферах.

Російська історіографія проблеми має певний досвід досліджень минулих років[1]. Так, філософському дослідженню процедури діалектико-матеріалістичного аналізу як методологічного засобу присвячена монографія російського автора О.О. Кокоріна[5], проблемам дослідження зарубіжного досвіду щодо інформаційно-аналітичної діяльності займаються О.М. Абдулов та М.С. Леонов[1;6]. О.І. Селіванов та О.Г. Хабібулін[9] у своїх дослідженнях здійснюють аналіз проблеми стратегічного планування у державно-управлінській практиці російської держави. Експерти російського Центру проблемного аналізу та державно-управлінського проектування В. С. Багдасарян, М. В. Вілісов, Д. О. Журавльов, І. В. Рєпін, С. С. Сулакшін, В. І. Якунін акцентують увагу на проблемі аналітичного забезпечення державного управління та використання наукових методів у професійній діяльності російських чиновників.

Теорія та практика аналітичної діяльності у сфері державного управління є предметом наукового аналізу вітчизняних авторів А.М. Кузьменка, В.В. Остроухова, Г.Г. Почепцова, Ю.П.Сурміна, С.О. Телешуна та ін.

Формулювання цілей статті

Метою статті є спроба здійснення теоретичного аналізу методологічних основ інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління як специфічної форми державно-управлінської практики.

Виклад основного матеріалу дослідження

Існує цілісна система наукового, у тому числі соціального знання, яка повинна включатися в контекст аналітично забезпечення державного управління. Важливим гносеологічним моментом цієї сфери діяльності являється необхідність критичного мислення дослідника, що повинне допомогти йому розрізнити у інформаційному потоці достовірну, цінну інформацію та дезінформацію³. Необхідно також говорити про параметри, принципи і методи доказу істинності отриманого знання, які виділяються в самій управлінській практиці.

ІАД можна умовно поділити на три рівні (стадії) - *інформаційну, інформаційно-аналітичну (інформаційну аналітику) і науково-аналітичну*. Вони розрізняються між собою не лише хронологічно, але і в структурно-функціональному плані. Причому за типами прикладної діяльності їх достатньо поділити на два види робіт: *інформаційні технології першого рівня і власне інформаційно-аналітичну діяльність*.

Інформаційні технології першого рівня - це наступні види діяльності: пошук, отримання, накопичення, трансляція первинної інформації. На цьому рівні відбувається пошук й виявлення інформації, первинне ознайомлення із здобутими матеріалами, попередній відбір цінних матеріалів і "відбракування" непотрібної інформації, формування баз даних і пошукових систем. Ця діяльність здійснюється безпосередньо у державних органах, а також в інформаційно-аналітичних підрозділах ОДВ. Саме на цьому рівні сьогодні широке поширення отримали автоматизовані системи на основі спеціальних науково-технічних і програмних продуктів і інформаційних технологій.

Власне ІАД спрямована на узагальнення, оцінку, зіставлення інформації, на її розуміння і інтерпретацію, на пояснення і розуміння інформації щодо об'єкту аналізу, прогнозування його поведінки, написання рекомендацій для ухвалення управлінських рішень. Тому вона полягає в змістовній, системній, смислової обробці інформації, конструюванні нового знання, діалектичному синтезі знань. На цьому рівні використовуються (при необхідності) так звані високі інтелектуальні інформаційні технології (ІТ) з обробки інформації, моделювання (у тому числі комп'ютерне, імітаційне, аналогове). В ході цієї діяльності, як правило, здійснюється складання різних варіантів поведінки об'єктів, вироблення різних сценаріїв дій органів державної влади щодо управління ситуацією, вироблення рекомендацій і оцінок (у тому числі через пошук, отримання, накопичення, трансляцію, споживання первинної інформації), дослідження наслідків прийняття і реалізації управлінських рішень. Так, російські дослідники В.В. Белов, В.П. Белов, О.В. Громоуєнко, досліджуючи ІТ як "складні синтезовані програмно-інформаційні системи, що включають компоненти, які реалізують інтелектуально складні способи обробки даних і пошук знань", виділяють три взаємозв'язані і взаємодіючі етапи інтелектуальної генерації "стратегічних знань": інформаційне моделювання (перевірка гіпотез, пошук залежностей, інтерпретація, формування смислового простору), просторове моделювання, формування системи моделей поточної і перспективної ситуації (моделювання дій сил і засобів, системи моделей, верифікація моделей, перевірка адекватності моделей)[9, с.161]. Справедливо відзначається, що ІТ - "національне надбання держави", і найближчим часом "можна чекати вибуху на ринку інтелектуальних технологій "управлінських знань" для стратегічного управління соціально-економічними процесами. Ця думка розвивається і в інших роботах авторів, де вони досліджують причини розвитку ІТ, до яких відносять: динамічний характер знань про предмет управління; наявність явних і неявних знань; невизначеність розміру інформаційної галузі; суб'єктивність, високий ступінь свободи в інтерпретації знання; багатозначність процесу накопичення баз даних; конструктивний характер знань для ухвалення управлінських рішень.

У роботах О.В. Андрєєвої, та А.Г. Столбова[3] із посиланням на роботу проводиться узагальнення досвіду вживання сценарного підходу. Виділяються його принципи: системність, альтернативність; багатоваріантність; ієрархічність; поєднання генетичного і нормативного підходів; програмність; агрегованість (від часткового до загального). Ю.М. Арський, С.П. Яшукова[4], досліджуючи досвід роботи експертів США з використання методу інтуїтивно-логічного аналізу як синтезу сукупності думок експертів, відзначають багатоаспектність аналізу соціального об'єкту, виділяють методичні принципи експертного аналізу: універсальність методик; забезпечення різносторонності оцінок і залучення різних експертів; об'єктивність; порівняльність оцінок; максимальне спрощення трудомісткості; використання попередніх.

У процесі експертної та взагалі аналітичної діяльності також використовуються такі методи як: індивідуальна експертна оцінка, організація групових експертних процедур (нарада, метод «Дельфі», метод комісії (комітетів), ситуаційні кімнати і ін.), альтернативні сценарії, метод «суду», «мозкова атака», «ситуаційний аналіз», екстраполяція, ігри, когнітивні технології, генетичні алгоритми, еволюційні обчислення, історична аналогія, мережеві графи, аналіз мереж, дерево цілей (у тому числі метод «Патерн» як побудова дерева цілей і дерева рішень з вибором оптимальної стратегії), прогнозування, контекстуальне картографування, моделювання (аналогове, імітаційне, морфологічне, комп'ютерне, каузальне, статистичне, екстраполяційне), матричний метод (різновид аналогової моделі). Але вимогою якісного експертного аналізу є варіювання методів і експертних систем.

Існують спроби створення математичних моделей і комп'ютерних програм щодо підтримки аналітичної діяльності, проте, по-перше, вони недосконалі, по-друге, мають принципові обмеження у зв'язку з складністю раціоналізації аналітичних досліджень. Причому напрями аналітичних досліджень і очікування від них з боку органів державної влади і осіб, що приймають рішення, поступово зміщуються у галузь консультацій, інтерпретації інформації, артикуляції зв'язності тенденцій і сценарного прогнозування, а саме переходять у площину конкретних технологій організаційного проектування стратегічного планування, інструментальної інженерії, імітаційного, бренд-біндингу, бенчмаркінгу. У результаті усвідомлення обмеженості традиційних експертних досліджень для цілей перспективних і тактичних рішень в сучасних кризових соціальних умовах, саме ці технології стали новою стратегією «фабрик думки» на Заході.

Науково-аналітична діяльність у свою чергу полягає в системному аналізі конкретних об'єктів з метою пошуку і виділення загальних тенденцій їх розвитку, існуючих загроз, оцінки їх рівня, а також в прогнозуванні динаміки дії різних (у тому числі небезпечних) чинників на досліджуваній об'єкт, розробки сценаріїв можливого розвитку ситуації та вироблення механізмів і технологій щодо використання (у тому числі зменшення небезпеки) різних чинників, доведенню цих механізмів і технологій до суб'єктивних, здатних у тому числі надати позитивну дію на небезпечні чинники, або підсилити захисні механізми об'єкту.

До науково-аналітичної діяльності відноситься також розробка методології і методів ІАД, роботи з інформацією взагалі. Вирішення цих завдань передбачає проведення багатofакторного аналізу досліджуваної ситуації з врахуванням історії її розвитку, результатів досліджень схожих ситуацій, визначення і використання широкого спектру адекватних теоретичних підходів та евристичних прийомів. Ця діяльність здійснюється, як правило, спеціалізованими науковими підрозділами (НДІ, спеціалізованими аналітичними центрами тощо). Вся робота на цьому рівні будується на основі найбільш складних ІТ і потребує високої кваліфікації. Міра досконалості ІТ визначає глибину вирішення завдань та є інтелектуальним продуктом високого рівня, предметом конкуренції з іншими країнами.

Існують різні жанри і рівні аналітики. Жанри розрізняються за типами професійної аналітичної роботи (постановка аналітичного завдання, відбір та узагальнення інформації, аналіз поточної інформації, аналіз динаміки, підготовка підсумкових аналітичних документів тощо). Кожен жанр і рівень аналізу потребує як загальних для всіх умінь і навиків, так і специфічних для кожного з них. Загальними параметрами є: світогляд, цінності і цілі організації, в якій працюють аналітики, структура мислення, загальні навички і вміння працювати з інформацією. Іншими словами, необхідний системний підхід до організації інформаційно-аналітичної діяльності, її плановий і систематичний характер.

В зв'язку з цим очевидно є безліч науково-дослідних, науково-освітніх, науково-практичних завдань, у тому числі виробітку критеріїв і параметрів аналітичних продуктів (наукові критерії), параметрів експертизи аналітичних продуктів, джерел аналітичної інформації, вирішення проблеми зниження суб'єктивності експертів-аналітиків і підвищення рівня об'єктивності інформації, уточнення місця інформаційної аналітики в системі інформаційно-допоміжних видів діяльності. Необхідне соціальне позиціонування аналітики як проблеми методології організації інформаційно-аналітичного простору, його уніфікації тощо. В цьому зв'язку виникає дуже важлива проблема - доступність аналітичних продуктів для критики, а значить, вимога діяти на основі єдиних правил, тобто у рамках деякої уніфікованої сітки понять.

Так, сьогодні гостро необхідна методологія створення поповнення баз даних від національного до регіонального рівня за єдиним стандартом і принципом; розробка методологічних основ і методик аналізу: структурного, соціологічного, психологічного, світоглядно-морального, інтегрального; виділення рівнів аналізу — національного, регіонального (по конкретних господарюючих і політичних суб'єктах і акторах, які потребують ситуаційної прив'язки); необхідне виділення підстав і цілей аналізу — за ефективністю управління, за статистичними ознаками тощо.

Рівні і аспекти інформаційно-аналітичних досліджень суспільства обумовлюються цілями, завданнями і засобами дослідження. Дослідження суспільства (у тому числі інформаційно-аналітичні) можна ділити за різними ознаками. Це може бути територіальний масштаб, де можна виділити локальні (регіон усередині держави), державні і геополітичні масштаби. За соціальними сферами та аспектами дослідження це можуть бути філософські, конкретно-наукові та інформаційно-аналітичні дослідження (що включають економіку, демографію, політологію, юриспруденцію, соціологію, країнознавство, екологію, статистику, історію, психологію, антропологію, охорона здоров'я і деякі інші). Вся інформація щодо суспільства в тій чи іншій мірі замовляється суб'єктами системи державного управління в різних масштабах і жанрах залежно від цілей та завдань в той або інший момент.

Необхідно також згадати про різні підходи до здобуття інформації і поширення аналітичних продуктів. Тому потрібно говорити про відкриту і закрити інформацію. Сьогодні, наприклад, широкі можливості різних відкритих способів здобуття інформації в різних сферах діяльності: радіо; ТБ; спостереження за роботою репортерів і журналістів; газети; (особливо думки експертів); спеціальні видання науково-дослідних інститутів і центрів; інформація урядових органів, у тому числі звіти міністерств і відомств; інтерв'ю; публічні лекції; брифінги і т.п.; особисті бесіди з фахівцями і управліннями; статистичні дані; технічні ресурси

(телефон, Інтернет). Очевидно, наприклад, поділ інформації на загальнодоступну і службову. Наприклад, російський дипломатичний аналітик М.С. Леонов так описує це[6, с.56-57]:

1) «інформація для всіх», яка у свою чергу поділяється на: а) відволікаючу; б) направлену інформацію (орієнтовану на формування певної моделі суспільної свідомості, у тому числі за допомогою пропаганди); автором наголошується, наприклад, що характер направленої інформації може виступати як певний інформаційний сигнал (наприклад, такі ознаки, як кількість, частота, обсяг й ступень політичної напруженості інформації можуть бути ознаками майбутнього переходу від слів до справ — від пропаганди до активних політичних або військових дій);

2) інформація для вузьких груп (з грифами ДСК, «особливій важливості» і ін.). Сама логіка державного управління диктує необхідність відсікання основної маси громадян від інформації, що знаходиться в основі управлінських процесів. Тому вся найбільш чутлива інформація щодо внутрішньополітичних і економічних питань, інформація МЗС, Міністерства оборони, спецслужб і т.д. є засекреченою. Будь-які конкретні політичні плани, перш їх закріплять у документах, проходять тривалий період обговорення на рівні ідей, пропозицій. У розвинених демократичних країнах участі в цих обговореннях приймають спеціальні групи фахівців-професіоналів.

3) наявність в інформаційних просторах «закритих зон», де інформація не має грифа секретності, але її розголошення небажане, і тому вона старанно ховається; іноді відбувається санкціонований виписок закритої інформації І.

В цілому, сучасна ІАД, відображаючи складні соціальні процеси, що безпосередньо відносяться до сфери державного стратегічного і тактичного управління і національної безпеки, характеризується підвищенням рівня узагальнення фактів, появою довгострокових тенденцій розвитку суспільства і держави, попереджуючим характером інформаційної продукції суб'єктів безпеки, зростанням обґрунтованості рекомендацій, а також вдосконалення оформлення результатів цієї діяльності.

ІАД повинна повністю враховувати цілий ряд об'єктивних чинників стійкого і довготривалого характеру, що безпосередньо стосуються всього спектру державних проблем, у тому числі проблем безпеки: постійне зростання, надзвичайну складність, високу активність і динамізм політичних, соціальних, економічних і інших процесів, що відбуваються в Україні і в світі. Дані чинники зумовлюють відповідний підбір і розташування кадрів, здатних приймати рішення у динамічних ситуацій з широкого кола проблем. При цьому різко зростає значення чинника часу, з'являється проблема постійного контролю і аналізу ситуації, що може стати гарантією професіоналізму і оперативності ІАД. Отже, потребує переосмислення побудова системи організації самої аналітичної діяльності, визначення ролі і місця інформаційної аналітики в системі державного управління, структури, цілей і функцій ІАД в системі різних форм діяльності, задіяних у виробленні управлінських рішень[7, с.120].

Все це додає ІАД більш теоретичний характер при збереженні її загальної прикладної спрямованості. Крім того, аналіз наявної літератури однозначно стверджує про значущість в аналітичній діяльності світоглядних, ціннісно-цільових установок як у споживачів (замовників) інформації так і у аналітиків та експертів, що займаються дослідженням соціальної реальності[8]. Наприклад, на важливості ціннісних моментів в аналітичній роботі особливо звертає увагу М.С. Леонов. Автор підкреслює: «Працівники, що має справу з інформацією, принципово важливо орієнтуватися саме на корінні, інтереси своєї вітчизни і свого народу»[6,с.44]. Наголошується можливість негативного впливу на характер інформації ідеологічних і особистих симпатій або антипатій, особливих цільових установок автора (наприклад, кар'єра), інших суб'єктивних чинників, які, на думку автора, шкідливі і можуть призвести до ігноруванню державних інтересів. Не можна вибудовувати прямі аналогії між різними типами і рівнями аналізу, аналітичними розробками, що проводяться в різних культурах (наприклад, в Україні і США), в різні епохи (наприклад, сьогодні та в Давній Греції). Іншими словами, і тут необхідне поглиблення у філософсько-метафізичні і світоглядні основи, принаймні тому, що немає і не може бути байдужого, відчужено-холодного типу аналітика та експерта.

Будь-який продукт аналізу частіше всього описує деяку сукупність реальних подій, які в тій чи іншій мірі прогноуються (тому є екзистенційними), здійснюючи зворотний зв'язок з аналітиком, а значить і з результатом аналізу, оскільки поряд з об'єктивною сутністю аналітичної діяльності необхідно враховувати те, що формування методологічних основ будь-якої інтелектуальної діяльності, особливо, аналітичній діяльності з супроводу управлінських рішень, своїм корінням уходить в царину екзистенціальних світоглядних і метафізичних роздумів, специфічних для кожної культури.

Отже, враховуючи сказане вище, доходимо таких висновків.

По перше, методологія інформаційно-аналітичної діяльності ґрунтується на сучасній матеріалістичній теорії пізнання, що визнає пізнаваність світу і досяжність істини, необхідність діалектичного поєднання чутливого і раціонального, емпіричного і теоретичного, фундаментального і прикладного моментів пізнання, приймає культурно-історичну практику за основу і мету пізнання, її джерело.

По друге, ІАД повинна мати національний, державний характер у всіх типах соціальних, у тому числі інформаційно-аналітичних досліджень. Це передбачає наявність в державі в особі органів державної влади і управління власної системи інформаційно-аналітичного забезпечення, наявність загальнодержавних принципів організації соціальних і інформаційних процесів, ефективне поєднання традицій та інновацій державного управління, формування на цій основі державної політики щодо організації та управління соціальним простором, управління інформаційними потоками. Мета - оптимізація управлінських рішень, у тому числі у сфері реалізації соціальної і кадрової політики тому що держава є самостійний суб'єкт влади в цілому, та суб'єкт постановки національних інформаційних завдань, зокрема.

Список використаних джерел

1. *Абдулов А.Н.* Государственная научно-техническая политика Японии: Основные этапы и направления /А.Н.Абдулов, А.М.Кулькин. – М., 2000.– 317 с.
2. Анализ в партийной работе //Вопросы теории и практики. – М., 1981. – С.98-103.
3. Андреева Е.А. Прогнозирование социально-экономического развития района на основе сценарно-аналитического подхода [Текст]: препринт / Е.В.Андреева, А.Г.Столбов. – СПб, 1999. – 15 с.
4. Арский Ю.М. Анализ зарубежного опыта методологических основ организации экспертизы целевых проектов и программ / Арский Ю. М., Яшукова С. П. // Научно-техническая информация. сер. 1. Организация и методика информационной работы / Всероссийский институт научной и технической информации РАН.– 1999 № 2.– С. 1-10.
5. Кокорин А.А. Диалектико-материалистический анализ как методологическое средство / А. А. Кокорин; АН СССР, Филос. о-во СССР, Моск. отд.-ние. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. АН СССР МО ФО, 1986. – 365с.
6. Леонов Н.С. Информационно-аналитическая работа в заграничных учреждениях /Н.С. Леонов. М., 1996. – 96 с.
7. Муковський І.Т. Інформаційно-аналітична діяльність у міжнародних відносинах: Навч. посіб. / І.Т.Муковський, А.Г.Мищенко, М.М.Шевченко. – К : Кондор, 2012. – 224 с.
8. Сурмин Ю.П. Аналитическая деятельность: теория, методы, инструменты // Ю.П.Сурмин, И.П.Бидзюра: учеб. для студ. высш. учеб. завед. - К.: «Освита Украины», 2012. – 404 с.
9. Хабибулин А.Г. Стратегическая безопасность российского государства: политико-правовое исследование / А.Г.Хабибулин, А.И.Селиванов. – М.: Формула права, 2008. – 272с.

Стаття надійшла до редакції 03.01.2013р.



ТОВ "ДКС Центр"