**Л. 6. Информационно-аналитическое обеспечение**

**принятия государственных решений**

1.Особенностиинформационного

обеспечения лидерской субсистемы

Характер сбора и обработки информации на предварительном этапе весьма многогранен. При этом его содержание напрямую зависит от типа планируемых решений и различных фаз этого процесса. К примеру, если намечается инновационное и даже прорывное решение, то при его разработке те или иные факты могут просто не приниматься в расчет, что ведет к сознательному усечению информационного поля. В целом же обращение информации на этом этапе определяется целями повышения эффективности, полезности и оптимальности формируемых оценок проблемы. В свою очередь, учитывая ключевое место лидерской субсистемы, кратко остановимся на характеристике ее информационных возможностей.

Прежде всего, используя идею Б. Чернышова, можно следующим образом представить себе схему информирования лидера при поиске и идентификации проблемы.

Способы и направления получения лидером управленчески значимой информации:

Мнения зарубежных политиков

Информация из отечественных СМИ, книг

Информация, возникшая в результате обмена мнениями

Информация по линии военной разведки, спецслужб

Доклады министерств и ведомств

Анонимные послания

Путешествия по стране, миру

Информация от собственных осведомителей

Доклады помощников

Данные внутренних экспертов

Данные независимых экспертов

Комментарии зарубежных СМИ

Этот информационный плюрализм дает возможность лидеру видеть ту или иную ситуацию под разными углами зрения, способствуя тем самым поиску разнообразных и неординарных подходов к выработке решения. При этом, как можно заметить, одной из самых существенных проблем, стоящих на этом этапе, является борьба с дезинформацией. Отсечение ложных суждений, мнений, констатации и иных подобных сообщений оберегает управленческие органы от тяжелых последствий неверно принятых решений. Существенным - прежде всего с точки зрения правовых последствий для государственных органов - является поиск и дальнейшее использование информации, полученной из конфиденциальных источников и в том числе и незаконным путем. Имея порой существенное значение, такая информация может быть с трудом интегрирована в государственные решения, предполагающие правовые последствия.

Не случайно ряд исследователи подчеркивает, что управляющие «должны придавать приоритетное значение сбору и обработке («классифицированной») закрытой» или «необщедоступной информации». Причем ими отмечается и другое, а именно, не только умение отобрать, но и преподнести важную информацию руководителю в способной заинтересовать его форме. Такая информация должна быть краткой и конкретной, упреждающей, достоверной и своевременно поданной. При этом аналитику «надо иметь гражданское мужество точно следовать правде, говорить или отражать правду, какой бы горькой она ни была. Нужно смело отстаивать свое мнение, если оно подтверждается доказательствам и».

Вообще же достоверность информации, используемой в процессе принятия государственных решений, чаще всего определяется интуицией получающего сведения лидера. Здесь властвует избирательное прочитывание субъектом информации о проблеме. Многие руководители государства умеют - а чаще пытаются - в небольшом факте увидеть проявление некоей тенденции. Значение информационной лидерской системы состоит и в том, что высшие руководители способны - особенно в авторитарных и тоталитарных государствах - замыкать на себе все первоисточники политической информации, устанавливая при этом строго дифференцированную систему ознакомления работников со сведениями. По сути они способны устанавливать и ужесточать режим секретности, который за счет искусственно создаваемого дефицита информации, может нарушать функционирование всей системы принятия решений. С другой стороны, при такой атмосфере в государстве рекомендации первых лиц рассматриваются и используются в аппарате управления как не подлежащие проверке. Так что, политические рекомендации не то чтобы ложились в основание экономических решений, сколько сами становились такими решениями. В результате макроэкономические критерии не учитывались при разработке целей, что деформировало всю систему принятия государственных решений.

Коротко говоря, система лидерской власти может блокировать информацию, необходимую для функционирования всей системы принятия решений, участия в ней как специализированных, так и гражданских структур. Не удивительно, что ответом на такие действия становится массовое распространение слухов и домыслов, которые в свою очередь становятся фактором формирования информационного климата принятия государственных решений.

. Так что, политические рекомендации не то чтобы ложились в основание экономических решений, сколько сами становились такими решениями. В результате макроэкономические критерии не учитывались при разработке целей, что деформировало всю систему принятия государственных решений.

Коротко говоря, система лидерской власти может блокировать информацию, необходимую для функционирования всей системы принятия решений, участия в ней как специализированных, так и гражданских структур. Не удивительно, что ответом на такие действия становится массовое распространение слухов и домыслов, которые в свою очередь становятся фактором формирования информационного климата принятия государственных решений.

2. Основные фазы информационного обеспечения

принятия государственных решений

Следует отметить, что каждая внутренняя фаза управленческих действий предъявляет собственные требования к содержанию и характеру обращения информации, качеству коммуникаций между субъектами принятия решений. Так, начальный этап ввода первичной информации -которая может поступать как извне, так и изнутри системы управления - означает по сути регистрацию сведений, мнений, сообщений и иных сигналов о сложившейся или только еще складывающейся проблемной ситуации. Эта фаза информационно-коммуникативного взаимодействия предполагает максимизацию сбора (формальных и неформальных, массовых, прескриптивных, конфессиональных и проч.) данных о разнообразных социальных проблемах. Прежде всего это связано с тем, что здесь еще сохраняется возможность принципиальной альтернативы: использовать ли информационные ресурсы для дальнейшего осмысления проблемы и возможного принятия решения или же остановиться на факте накопления информации, предполагая ее использование в другое время. Для увеличения сбора информации государство обладает весьма широкими возможностями. Во-первых, поиск информации никогда не начинается на пустом месте и учитывает последствия ранее принятых решений, традиции, обычаи, прецеденты. Во-вторых, управленческие структуры и особенно структуры политические, имеют возможность получать сведения о той или иной проблеме из различных источников: из органов государственной статистики, по линии спецслужб, из специализированных академических центров и др.

Очень важным в этом смысле является вопрос о качестве кадров, занятых сбором сведений.

В процессе сбора информации применяются также и процедуры преобразования сведений, направленные на упорядочивание, усиление достоверности и снижение неопределенности обретаемых знаний. По природе своей - это фаза свертывания информации, т.е. ее избирательного вычленения из массива сведений и ее специфического анализа. Как правило, именно здесь и применяются критерии оценки и отбора информации на основании политико-идеологических (стратегических) установок субъектов управления, а также неформальных пристрастий лиц, участвующих в процессе принятия решений.

Фаза диагностики проблемы свидетельствует о том, что потребность в повышении управленческой достоверности информации начинает сталкиваться с нарастанием факторов ее субъективного прочтения. Можно даже сказать, что коммуникации начинают здесь как бы доминировать над информацией.

Весьма существенную роль при обработке информации наряду с социальными коммуникациями играют технические каналы преобразования передаваемых сведений. Ведь техническая ограниченность каналов распространения информации может сужать рассмотрение альтернатив при принятии решений, ограничивать круг оппонентов при их рассмотрении и т.д.

Важной фазой информационного сопровождения диагностики проблемы выступает приведение сообщений в организационную форму, т.е. придание ей соответствия с профилем деятельности конкретных органов госуправления и характером их взаимодействия с иными управленческими структурами. Данный этап повышает уровень специализации информации. Здесь осуществляется своеобразное кодирование сообщений в соответствии с функциями, выполняемыми субъектами управления. Совокупность этих преобразованных сведений составляет ту базу данных.

В связи с возрастающим уровнем конкуренции между потребителями информации более существенное значение приобретает проблема охраны ведомственных, корпоративных сообщений, в т. ч. защиты сведений, составляющих государственную или служебную тайну.

Одна из серьезных проблем, которую пытаются решать здесь государственные органы, состоит в обеспечении состыковки вновь собранной и переработанной информации со старыми системами хранения сведений

**Потребности в выработке и реализации решений предъявляют к информации особые требования, а также предопределяют наличие институтов, обеспечивающих должный оборот сведений. Так, к наиболее важным институтам информационной структуры целеполагания можно отнести**:

— **центральные политические структуры** (включенные в лидерскую субсистему), управляющие и координирующие деятельность государственных органов;

— **информационно-аналитические структуры при управляющих и координирующих государственных структурах** (в центре и на местах);

— **экспертные службы;**

— **информационно-справочные структуры;**

— **информационно-технические службы (структуры информационной безопасности);**

— **научно-исследовательские структуры;**

— **информационно-статистические центры;**

— **PR-службы, пресс-центры различных государственных органов;**

— **информационные** (консультационно-экспертные, рекламные) **агентства, работающие по заказу и под контролем правительства.**

Деятельность данных институтов заставляет относиться к государственным решениям как к особым информационным продуктам, чье содержание зависит от применяемых технологий, которые способны изменять показатели эффективности государственного управления, его структуру, полномочия субъектов, способности управленческой системы к достижению своих критических состояний и т.д.

В основном все эти структуры и институты действуют в рамках национального законодательства, а также в поле ограничений, накладываемых Хартией глобального информационного общества, Конвенцией «Об информационном и правовом сотрудничестве, касающемся информационных общественных услуг».

**Весь комплекс инфопотоков, задействованных при принятии решений, можно разделить на массовые и специализированные. Первые связаны с оборотом сведений, направленных на массовые аудитории,** периодически включаемые в принятие государственных решений**, а вторые — с обращением информации в политико-административном пространстве,** обеспечением взаимодействия формализованных фигур и институтов.

Так, формируя массовые коммуникации и пытаясь управлять публичным дискурсом, государство использует информационные технологии государственного PR, пропагандистско-агитационной и рекламной деятельности, которые распространяют идеологические тексты, популяризируют имиджи и бренды различных политически значимых проектов.

**В свою очередь к специализированным инфопотокам относятся сведения и соответствующие технологии их обращения, которые обеспечивают служебные и человеческие контакты и функции управляющих** (включая привлечение экспертных знаний). С точки зрения принятия государственных решений в рамках этих инфопотоков целесообразно выделить **три основных сегмента** сведений и информационных технологий:

-обслуживающих лидерскую субсистему,

-обеспечивающих функционирование деятельности других ЛПР (на всех уровнях и этажах государственного управления)

-отражающих содержание информационно-аналитической и экспертной деятельности в принятии решений.

Порождаемый всеми источниками сведений **множественный объем информации дает возможность лидеру видеть ситуацию под разными углами зрения, что способствует поиску разнообразных** и неординарных **подходов к выработке решения**. В то же время у лидера существует избирательное отношение к информации, отражающее,

**во-первых**, его стремление увидеть в том или ином факте проявление некоей политической или социально-экономической тенденции,

**во-вторых**, зафиксировать сведения, которые могут иметь правовые и публичные последствия. Эти измерения информационного поля обусловливают принципиальное значение доверия и уважения лидеров к источникам сведений. Такая доверительность чаще всего определяется интуицией лидера или устоявшимися традициями оповещения руководства (помощь лидеру в борьбе с дезинформацией оказывают и специальные службы).

**Принципиальность уважения лидера к источнику сообщений особенно важно подчеркнуть, поскольку в аппарате постоянно проявляется тенденция к приукрашиванию ситуации, подгонке сведений под симпатии лидера.**

**Столь же опасно и неоправданное установление и ужесточение лидером режима секретности, создание искусственного дефицита информации в госаппарате, что может нарушать функционирование всей системы принятия решений.**

В то же время **лидер (в силу своего институционального положения) не должен блокировать каналы распространения информации, необходимой для функционирования всей системы принятия решений, участия в ней как специализированных, так и гражданских структур.** В противном случае ответом на такие действия становится массовое распространение слухов и домыслов, которые в свою очередь превращаются в мощный фактор деформации всего процесса целеполагания.

Применительно к стадиям целеполагания можно говорить о ряде **принципиальных процедур формирования и трансформации всего массива сведений, используемых при принятии решений. В частности, к ним можно отнести:**

— **регистрацию сведений** (полученных при первичном анализе ситуации в виде специальных сведений, предварительных формулировок, оценок и мнений);

— **свертывание информации** (избирательное вычленение из массива информации специфических сведений на основании политико-идеологических и стратегических установок субъектов управления, а также неформальных пристрастий ЛПР);

**— состыковку** вновь собранной и переработанной информации со сведениями, хранящимися в старых банках данных;

**— приведение данных в организационную форму** (т.е. кодирование сведений в соответствии с функциями, выполняемыми различными акторами в процессе принятия решений);

**— осуществление ведомственной спецификации** сведений и их защиту от несанкционированного заимствования (проникновения в базы данных);

— **согласование отселектированной и организационно упорядоченной информации с конкретными функциями** отдельных акторов (т.е. обеспечение адресного характера сведений, поступающих политикам, руководителям министерств, отделов, управлений и др.);

— **регулирование необходимой скорости передачи и формализации сообщений** (предотвращение преждевременности доставки или недопустимого запаздывания сообщений ответственными руководителями, что может выключать этих лиц из процесса принятия решений);

— **обеспечение взаимодействия и обмена сведениями между различными ведомствами** (например, ведомствами, курирующими секретные производства и гражданские отрасли);

— **передачу сведений с одного на другой тип носителя** (например, **с** бумажного на цифровой и обратно);

— **устранение шумов** (незапланированной потери сведений, возникающей при контактах структур разного уровня, преодолении географических, иерархических, языковых, статусных и других барьеров);

— **охрана сведений** (имеющих государственную и коммерческую ценность).

При всей важности каждой из названных процедур обратим внимание на процедуру регистрации сведений, которая предполагает максимизацию сбора данных (формальных и неформальных, массовых и конфиденциальных и др.) о разнообразных социальных проблемах. Предельно широкий забор информации связан с тем, что здесь еще сохраняется возможность принципиальной альтернативы: использования информационных ресурсов для дальнейшего осмысления проблемы и возможного принятия решения или ограничения накопленной информации для использования ее в другое время. Такое насыщение управленческой системы сведениями «про запас», безусловно, крайне необходимо для деятельности государственных органов в силу непрогнозируемого развития событий, а следовательно, и появления потребности в неординарной информации, которой ранее не придавали значения. В связи с этим уместно вспомнить теорию ошибок Дж. Неймана, обосновавшего возможность создания надежной управляющей системы из ненадежных компонентов и ее существования в том случае, если будет обеспечен необходимый избыток информации.

Необходимость определенной избыточности информации обусловлена еще и тем, что ограниченность информационного поля прямо пропорциональна нарастанию гипотетичности государственного управления. При этом неопределенность, быстрота изменения ситуации также предполагают увеличение объема информации для обеспечения работы государственных органов, прежде всего при принятии решений. Разумеется, при этом необходимо следить за тем, чтобы избыточность информации не снижала ее достоверности и не превратилась в бездумное накопление сведений и сообщений, поскольку чрезмерная перенасыщенность информацией ведет к невозможности ее адекватной оценки. Вместе с тем слишком тщательный поиск необходимой информации о той или иной проблеме порой чреват непростительным промедлением.

Обеспечение требуемого качества информации зависит от **кадров** и **методик сбора данных**, а также **технических средств.** От сочетания этих элементов зависят семантическая унификация сведений и взаимосвязь качественной обработки данных с максимальной экономией времени на их получение.

Важно отметить и зависимость названных процедур от технико-организационных параметров целеполагания. Очень часто именно от этого компонента зависят скорость и полнота доставленной информации, повышение качества сведений, снижение информационных потерь, координация межведомственных сетей, поддержание технических стандартов передачи данных, защита сведений, коммуникативная компетентность госслужащих (отражающая их способность к деловому общению, снижающая трансакционные издержки передачи служебных сведений и предупреждающая дисфункции институтов).

**Как известно, «электронное правительство» представляет собой сегодня один из наиболее привлекательных способов взаимодействия государства и общества в сфере управления и принятия решений.**

**Государства постоянно работают в направлении совершенствования таких структур и институтов. Например, в России первыми результатами реализации программы «Электронной России» стало формирование федерального информационно-аналитического центра государственного контроля состояния природных ресурсов, а также экономически важных и опасных объектов. В этом же русле была разработана концепция электронного документооборота в органах государственной власти, обозначены направления информатизации образования, работы по проекту «Телемедицина», по созданию административных регламентов, обеспечению присутствия министерств в Интернете и т.д. В это же русло вписываются действия властей по созданию региональных информационно-аналитических систем, включающих территориальные телекоммуникационные сети (функционирующие на основе синхронизации баз данных о населении); компьютерные комплексы (охватывающие муниципальные отделы ЗАГС, районные и городские отделы МВД, предприятия ЖКХ); инфраструктуру общественного доступа РИАС; системы защиты информации и кадрового обеспечения; высокоскоростные информационные сети (предполагающие подключение к ним муниципальных органов власти и учреждений и предусматривающие решение проблем с электронной подписью, оснащением госструктур сертифицированным программным обеспечением) и т.д.**

**Еще одним особым, технологически оснащенным инфопотоком в принятии государственных решений выступает консультационно-аналитическая и экспертная деятельность, представляющая собой специализированную совокупность интеллектуальных и организационных мер, направленных на оптимизацию разработки и реализации правительственных стратегий и целей.** Эта аналитика включает в себя корпус теоретических (интерпретационных, дедуктивных) представлений и прикладных рекомендаций, которые предлагают каузальные схемы объектов управления, гипотетические версии их развития, множественные рекомендации по их искусственной трансформации.

С учетом самых различных факторов и обстоятельств в каждом государстве выстраиваются собственные модели, совмещающие разные формы интеллектуальной активности специалистов и руководителей. В то же время различные роли и характер позиционирования экспертов при принятии решений порождают постоянные противоречия, прежде всего обусловленные столкновением позиций специалистов с разным типом ответственности.