Владимир КОРНИЛОВИЧ

Концептуализация ситуационных центров в системе государственного управления

Формирование в России новой управленческой инфраструктуры: системы распределенных ситуационных центров органов государственной власти – результат начатой в 1996 г. программы по информатизации государственного управления. Введение в эксплуатацию таких центров во всей вертикали государственной власти завершено в 2011 г. [1].

По прошествии полутора десятка лет эксплуатации центров, оказалось, что система принципиально не отвечает требованиям заказчика. Высшие должностные лица государства ставят под вопрос ее способность в полном объеме реализовать государственные функции стратегического планирования, разработки и управления приоритетными национальными проектами. И у руководителей, и у сотрудников центров нет четкого понимания роли и места ситуационных мероприятий при принятии управленческих решений [2, с. 63-67].

Проявленные в практике управления противоречия рассматриваются нами, во-первых, как основания для постановки научных задач по выявлению специфики становления и возможных дисфункций новой управленческой инфраструктуры, а во-вторых, как возможность для демонстрации потенциала социологической науки по сопровождению процесса институционализации стратегического планирования в системе государственного управления России.

На первый взгляд, государство, начиная с 1996 г., немало сделало для создания информационно-аналитической, коммуникативной системы ситуационных центров, что, по большому счету, соответствует представлениям об управлении в информационном обществе. Но управление по-прежнему воспринимается и трактуется как данность в виде управляющих организаций и субъектов, что характерно для индустриального общества. Отсюда научная и практическая проблемы сводятся к тому, чтобы сделать государственное управление более эффективным. Социология управления, используя для описания и объяснения социальной реальности положения синергетики, что соответствует информационному обществу, представляет управление как социальный феномен жизнедеятельности общества. В данном контексте статус научной проблемы получает не эффективность государственного управления, а «управляемость» социальных процессов [3].

В рамках проблематики научного управления общественным развитием, включенности социологии в систему подготовки государственных решений [4, с. 5-17] нас интересует вопрос: способна ли система ситуационных центров органов государственной власти как инфраструктура стратегического управления воспринять научную социологическую информацию, будет ли способна реализовывать ее в практике управления?

Для уточнения причин проявленных дисфункций управленческой инфраструктуры был использован метод контент-анализа материалов конференций с 2005 по 2011 гг., посвященных проблеме развития системы ситуационных центров*.

Тенденции и приоритетность в постановке тех или иных задач развития ситуационных центров на протяжении 2005–2011 гг. определяются насущными проблемами их становления как управленческой инфраструктуры: техническое оснащение; построение структурных схем; мониторинг ситуации на рынке программных продуктов. Преобладание IT-специалистов в структуре ситуационных центров определило специфику и форму информационно-коммуникационной системы, что проявилось в интеграции данных из различных источников и создании информационного поля, удовлетворяющего следующим требованиям:

1) обеспечение высокой скорости доступа к необходимой распределенной информации, ее отображение, консолидация данных;

2) обеспечение анализа баз данных в различных аспектах

Владимир КОРНИЛОВИЧ – кандидат социологических наук, заместитель заведующего исследовательским отделом Учебно-исследовательского центра Московской Федерации профсоюзов

* В качестве источников были использованы программы и сборники материалов конференций, общий объем – 2 290 страниц, доклады участников (N = 90). Предельные границы – 2011 год, определены в связи с тем, что этот год является последним в серии научно-практических конференций, проводимых Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации.

государственного управления с учетом обеспечения информационной безопасности межведомственного обмена базами данных;

3) обеспечение удаленного доступа в реальном времени для участия экспертов в подготовке управленческого решения.

Относительно информационно-аналитических технологий уже в 2006 г. было отмечено наличие значительного арсенала математических моделей и методов, способных решать базовый комплекс задач по информационной поддержке управленческих решений [5, с. 21-25].

Теоретико-методологические аспекты стратегического проектирования, социально-проектной деятельности, социальных технологий самостоятельного значения не получили, не рассматриваются они и в качестве методологической организации деятельности управленческой инфраструктуры. Используемые в докладах понятия: «социальная напряженность», «социально-экономическое развитие региона», «групповое решение управленческих проблем», «международные», «этнокультурные конфликты» в большинстве своем не соответствуют содержанию. На материале статистики, результатов социологических и политологических исследований демонстрируются эффективность использования аппаратно-программной системы ситуационных центров в сервисном обеспечении группового решения управленческих проблем, анализа различных баз данных и т. п.

Особенности концептуализации ситуационных центров в системе управления раскрывает содержательный анализ понятий: «поддержка», «принятие управленческих решений», «ситуация», «проектное управление», «программно-целевое управление», «экспертиза», «информационно-аналитические технологии», используемых в текстах докладов участников конференции.

Понятия «поддержка», «принятие управленческих решений» имеют неоднозначный смысл в приложении к деятельности ситуационных центров. Во-первых, информационная поддержка или информационное обеспечение принятия решений предполагает наличие аппаратно-программного комплекса, который используется для сбора, обработки данных и отображения результатов аналитической работы, а также предоставление коммуникационных возможностей (обеспечение экспертным группам удаленного доступа к информации и документам в режиме реального времени). Что, в общем, и обеспечивает ситуационный центр. Во-вторых, «принятие решения» трактуется как сведение мнений экспертов по определенной проблеме, выбор одного из нескольких разработанных экспертами сценариев или стратегических направлений, моделей развития и т. п. при использовании экспертно-аналитических технологий. Итогом такого решения является описательный документ, который и должен послужить основанием для принятия первым лицом управленческого решения. Следовательно, в ходе групповой работы как таковое управленческое решение не принимается, оно находится вне компетенции группы разработчиков.

Факт неустойчивости терминологии «поддержки» – «принятия» решений свидетельствует об отсутствии четкого концептуального видения роли экспертов и места ситуационных центров в системе государственного управления. Не появилось оно и в результате многолетней практической деятельности по формированию системы и научной дискуссии.

Подчеркнем, что использование информационно-аналитических технологий для анализа баз данных завершается обоснованием какой-либо модели, набора сценариев, схемы процесса, взаимосвязей и т. п., при этом практическая составляющая по реализации этой модели в управлении, к примеру, макрорегионом, отсутствует.

Модель, в нашем понимании, сама по себе не имеет деятельностного управленческого начала: она может оставаться на бумаге сколько угодно долго, так и не реализовавшись. Необходимо найти «силу», которая придаст ей импульс развития и направление движения. То есть следующим логическим этапом после построения модели должен быть перевод прогнозной информации в предписывающую – уровень управленческих решений. Выработанные экспертным сообществом рекомендации в виде проекта указа, постановления, внесения изменений в федеральный закон и т. п. могут быть на технологическом уровне исполнены законодательными и исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления. К сожалению, данный элемент исключен из функций ситуационных центров. Близкая по содержанию к их деятельности «системная социология», развиваемая А.А. Давыдовым, также не дает на этот счет практических завершенных решений [6].

«Ситуация» выступает как ключевое понятие в названии ситуационного центра и с позиции управления требует уточнения. По мнению А. Филипповича, если система только отображает информацию, а само понимание ситуации складывается исключительно у субъекта, то она (система) не отличается от следящих систем [7]. В данном случае игнорируется социологическая или политологическая трактовка понятия «ситуация». В социологии это не только результат взаимовлияния нескольких факторов, важнее – осознание индивидом или группой состояния нахождения в ситуации, ее оценка и соответствующая социальная активность по ее преодолению. Анализ ситуации должен привести не столько к пониманию причинно-следственных связей, сфор-

мировавших воспринимаемую ситуацию, сколько к выявлению степени управляемости тех или иных процессов, дать основания для разработки методов управленческого воздействия по ее преодолению или формированию нового состояния объекта.

Рассматриваемые в докладах варианты функционирования ситуационных центров (оперативного управления, кризисный режим управления, мониторинг изменений объекта управления) аналогичны менеджменту: оперативное управление ресурсами, управление проектами, бизнес-процессами с использованием программных продуктов. Здесь требуется четкое разграничение понятий «менеджмент» и «управление», которые в последнее время используются как синонимы. Логически также должны быть приведены в соответствие форма управляемой социальной целостности (сообщество, «общность» по В.А. Ядову) и модель управления.

«Проектный подход» интерпретируется специалистами ситуационных центров и учеными из числа участников конференций как « ... подход к организации управления приоритетными национальными проектами». При этом применение проектного подхода обусловлено необходимостью решения следующих задач: определение конкретных социально-экономических целей реализации приоритетных национальных проектов и их отдельных мероприятий; оценки потребности в ресурсах и эффективного планирования их выделения для достижения целей проекта; обеспечение оперативного контроля достижения целей проекта ...» и т. п. [8, с. 339-344; 9, с. 94-105]. По сути, управление называется «проектным» исходя из того, что оно сосредоточено на реализации приоритетного национального проекта, к собственно научному пониманию проектного подхода к управлению общественными изменениями это не имеет никакого отношения. Проявляется эклектика в сознании участников конференций: декларируемый в выступлениях проектный подход не реализуется в мировоззренческих установках, в используемой для описания терминологии и собственно практики. Такое рассогласование методологии и методов, несомненно, порождает кентавра – проблемы в управлении. По утверждению Ж.Т. Тощенко, решение подобных проблем может быть найдено только при последовательной реализации единых методологических принципов [10, с. 3-13].

Важнейшим фактором повышения эффективности практической деятельности ситуационных центров в 2007 г. обозначено «совершенствование управленческих процедур путем включения в них экспертов не только на этапе принятия, но и при разработке решения» [8, с. 12]. В социологии можно провести аналогии с проблемно-ориентированным подходом (Т.М. Дридзе): привлечение экспертов непосредственно к разработке управленческих решений – это принципиально иная постановка вопроса: экспертное управление социально-проектной деятельностью органов государственной власти.

Но в деятельности ситуационных центров существует ряд принципиальных проблем, которые не позволяют использовать экспертное знание как значимый ресурс для разработки стратегических управленческих решений [2, с. 63]. В этом контексте нами также просматривается проблема готовности самих государственных гражданских служащих к использованию данной инфраструктуры, реализации функции стратегического планирования в условиях информационной среды. Показательными в отношении профессиональных компетенций государственных гражданских и муниципальных служащих являются результаты социологического исследования «Культура служащих органов власти в осуществлении социальных реформ», представленного И.И. Бажиным [11, с. 51-60]. В выводах отражены основные недостатки компетенций служащих: неструктурированность и несогласованность управленческих действий, трудности в проведении отдельных этапов и процедур стратегического планирования.

Очевидно, что на сегодня технологические возможности ситуационных центров опережают уровень разработки теоретико-методологических оснований постановки управленческих проблем, технологий коллективного обсуждения управленческих решений, организационного обеспечения работы экспертных групп и, самое главное, подготовки специалистов, способных реализовать весь этот комплекс задач.

В заключение обобщим наши соображения и попытаемся ответить на вопрос: способна ли система распределенных ситуационных центров обеспечить научное управление общественным развитием?

1. Концептуализация системы распределенных ситуационных центров как управленческой инфраструктуры происходит на основании представлений о них как о форме информационно-аналитической, коммуникативной системы. Уровень развития центров можно определить как методический, практически ориентированный.

   Следует признать, что системный анализ, когнитивное моделирование и другой математический инструментарий функционально ограничены для выполнения государственной функции стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации. При подготовке Стратегии-2020 ни одна из экспертных групп (комитетов) или специализи-

рованных организаций не использовала данный ресурс.

2. Созданная инфраструктура, непосредственно предназначенная для стратегического планирования и управления приоритетными национальными проектами, не получила должного внимания со стороны научного сообщества в плане методологического обоснования роли и места ситуационных центров в системе государственного управления. Произошел разрыв в инструментах знания: между мировоззренческим, теоретическим представлением о социальной реальности и методами проектирования и управления общественным развитием.
3. В силу перечисленных причин система ситуационных центров не способна воспринять научную социологическую информацию и использовать ее при разработке стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, региональных стратегий, концепции обеспечения национальной безопасности, приоритетных национальных проектов и т. п.

   Определенные трудности существуют и для использования системы в целях реализации ч. 2. Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (для организации общественной экспертизы регулирующего воздействия нормативных правовых актов).
4. Завершение институционализации системы ситуационных центров органов государственной власти в качестве инфраструктуры стратегического управления связываются нами с поэтапным выделением управления в самостоятельный фактор социальных изменений.

   От социологической науки потребуется обоснование нового подхода к решению задач стратегического развития, обеспечивающего методологическую организацию деятельности центров по получению «знания об управлении», проектированию будущего (Форсайт) и перевода его в «знание в управлении».

   Органам государственной власти необходимо решить практическую задачу – принять единую методологию деятельности ситуационных центров, а также обеспечить ее использование в деятельности системы, в частности, профессиональную подготовку государственных гражданских и муниципальных служащих.

Литература

1. *Ильин Н.И., Демидов Н.Н., Новикова Е.В.* Ситуационные центры. Опыт, состояние, тенденции развития. М.: МедиаПресс, 2011; Демидов Н. Тенденции развития ситуационных центров // Государственная служба. 2011. № 3. С. 56-59.
2. *Еферина Т., Матасова И.* Экспертное знание в деятельности ситуационного центра // Государственная служба. 2011. № 4. С. 63-67.
3. Социология управления: стратегия, процедуры и результаты исследования / Редколлегия: А.В. Тихонов (отв. ред.) и др. М.: «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2010.
4. *Осипов Г.В.* Проблемы включения социологии в систему научного управления российским обществом // Социс. 2012. № 7. С. 5-17; Социология в системе научного управления. Материалы IV Всероссийского социологического конгресса / ИС РАН, ИСПИ РАН, РГСУ. М.: ИС РАН, 2012.
5. Ситуационные центры: модели, технологии, опыт практической реализации: Материалы научно-практической конференции РАГС при Президенте Российской Федерации, 18-19 апреля 2006 г. / Под общ. ред. А.Н. Данчула. М.: Изд-во РАГС, 2007.
6. *Давыдов А.А.* Системная социология: введение в анализ динамики социума. М.: ЛКИ, 2007.
7. *Филиппович А.* Ситуационные центры: определения, структура и классификация. URL: http://iu5.bmstu.ru/~philippovicha/Articles/Sit_Centres.htm (дата обращения: 13.05.2011 г.)
8. Ситуационные центры и перспективные информационно-аналитические средства поддержки принятия решений: Материалы научно-практической конференции / РАГС при Президенте Российской Федерации, 25-27 апреля 2007 г. / Под общ. ред. А.Н. Данчула. М.: Изд-во РАГС, 2008.
9. Ситуационные центры 2010. Современные информационно-аналитические технологии поддержки принятия решений: Материалы научно-практической конференции РАГС при Президенте Российской Федерации, 27-28 апреля 2010 г. / Под общ. ред. А.Н. Данчула. М.: Изд-во РАГС, 2011.
10. *Тощенко Ж.Т.* Кентавр-идеи как деформация общественного сознания // Социс. 2011. № 12. С. 3-13.
11. *Бажин И.И.* Культура служащих органов власти в осуществлении социальных реформ // Социология власти. 2008. № 6.

Концептуализация ситуационных центров в системе государственного управления. Что читать

Бестужев-Лада И.В. **Прогнозное обоснование социальных нововведений**. М.: Наука, 1993.

Клейнер Г.Б. **Проблема стратегического государственного планирования и управления в современной России** / Стратегическое планирование и управление. Материалы круглого стола. М.: Научный эксперт, 2011