

КОНВЕРГЕНЦИЯ СТАТИСТИКИ И АНАЛИТИКИ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Ольга Анатольевна Золотарева^{a, b}

DOI: 10.22394/2070-8378-2023-25-1-21-30

Сергей Михайлович Окладников^c

Екатерина Сергеевна Дарда^b

a Научно-исследовательский институт проблем социально-экономической статистики Федеральной службы государственной статистики

b МИРЭА – Российский технологический университет

c Федеральная служба государственной статистики – Росстат

Аннотация: В статье на основе методов анализа, обобщения и синтеза существующих научно-практических подходов и методов аналитической деятельности в управлении выявлены аналитические задачи, в которых присутствует статистическая компонента. Фактологический и структурно-функциональный анализ, системный подход к выявлению специфики аналитики как науки и практической деятельности позволили предметно охарактеризовать концептуальные направления конвергенции статистики и аналитики, что определяет научную новизну исследования. Авторами проанализированы основные причины низкой эффективности аналитической деятельности в контексте существующих проблем развития статистики и аналитики в России. Выявлены возможности повышения качества аналитической деятельности с учетом: (1) раскрывающихся преимуществ развития отечественной статистики на новой технологической основе, в частности, создания и внедрения государственной информационной системы «Цифровая аналитическая платформа предоставления статистических данных»; (2) формирования новой модели статистического образования, призванной обеспечить отвечающее современным требованиям качество подготовки высококвалифицированных специалистов, владеющих компетенциями в междисциплинарной области статистики и Data Science.

Ключевые слова: национальная безопасность, государственное управление, аналитическая деятельность, статистические методы, конвергенция статистики и аналитики

Дата поступления статьи в редакцию: 30 сентября 2022 года.

CONVERGENCE OF STATISTICS AND ANALYTICS AS A FACTOR IN IMPROVING THE QUALITY OF STRATEGIC MANAGEMENT

RESEARCH ARTICLE

Olga A. Zolotareva^{a, b}

Sergey M. Okladnikov^c

Ekaterina S. Darda^b

a Research Institute for Problems of Socio-Economic Statistics of the Federal State Statistics Service

b MIREA – Russian Technological University

c Federal State Statistics Service – Rosstat

Abstract: Using methods of analysis, generalization, and synthesis of existing scientific and practical approaches as well as methods of analytical activity in management, the authors identified analytical tasks with statistical components. Factual and structural-functional analysis, the systematic approach to identifying analytics specificity as a science and practical activity, allowed us to characterize the conceptual directions of convergence of statistics and analytics in more detail, thereby determining the scientific novelty of the study. In the context of existing problems for the development of statistics and analytics in Russia, the authors analyzed the main factors of low efficiency of analytical activities. The authors discussed the possibility of improving the quality of analytical activities, considering: (1) the emerging benefits of developing national statistics on a new technological basis, in particular, creating and implementing the state information system "Digital analytical platform for statistical data"; (2) the creation of a new model of statistical education, aimed at ensuring the quality of training highly qualified professionals with competencies in the interdisciplinary field of statistics and Data Science that meets modern requirements.

Keywords: national security, public administration, analytical activities, statistical methods, the convergence of statistics and analytics

Received: September 30, 2022.

*Аналитика – это кровеносная
система управления,
данные – это кровь аналитики.*

С.Н. Гриняев¹

Введение

Вопрос конвергенции статистики и аналитики не случаен, он исходит из необходимости выявления факторов роста результативности / эффективности принимаемых управленческих решений. Ведущие ученые, эксперты и чиновники признают низкую эффективность стратегического планирования:

- 2017 год: «Глава Счетной палаты Татьяна Голикова заявила, что треть государственных программ признаны неэффективными самим правительством»²;
- 2019 год: «Концепция долгосрочного социально-экономического развития страны до 2020 года, принятая в 2008 году <...> большинство показателей Концепции-2020 не реализованы»³;
- 2020 год: в аналитических материалах «Государственное стратегическое планирование: состояние, перспективы и пути развития», изданных Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, признается «отсутствие в России эффективной комплексной государственной системы стратегического планирования развития экономики» [Государственное стратегическое планирование..., 2020]. Подобное состояние системы стратегического управления экономикой является основной причиной отставания России от стран с динамично развивающейся экономикой, например Китая.

При этом научная общественность оказывается более дальнорзоркой и заблаговременно говорит о невозможности выполнения ряда целевых ориентиров и задач. Так, еще в далеком 2009 году А.А. Шевченко, оценивая возможности достижения плановых макроэкономических показателей, пришел к заключению: «Уже сейчас ясно, что многие положения Концепции 2020 или трудно осуществимы, или неосуществимы вовсе» [Шевченко, 2009. С. 13–21].

Н.В. Зубаревич в 2011 году, анализируя «предвыборную серию новых стратегий», в которой вновь «актуализирована дискуссия о приоритетах регио-

нального развития», отмечает необходимость их научно обоснованного выбора на основе оценки рисков и мониторинга процессов развития. При этом она указывает на ряд значимых проблем в управлении региональным развитием. Так, в частности, «беда современной России в том, что эти научные дискуссии остаются на периферии внимания властей» [Зубаревич, 2011. С. 153–155].

До актуализации в 2020 году майских указов 2018 года Юрий Крупнов, один из ведущих отечественных демографов, обоснованно указал на невозможность выполнения национальной цели в области демографии, точнее, «обеспечения достижения на период до 2024 года устойчивого естественного роста численности населения страны»⁴, оперируя прогнозами Росстата: «К 2024 году будет колоссальная естественная убыль населения, а не “устойчивый прирост”. Это будет убыль, тождественная той страшной убыли, которая была в стране в 90-х годах»⁵.

Перечень цитат можно расширять, и не только тезисами экономистов и демографов. В совокупности все они обосновывают очевидность ограниченного, узкого применения в аналитическом блоке стратегического управления статистики – мощного инструмента обработки, анализа текущего состояния общественных явлений, интерпретации данных, моделирования и прогнозирования социально-экономических явлений и процессов [Золотарева, Карманов, 2019. С. 50–59].

Сущность аналитики в контексте стратегического управления

Государство при отправлении своей власти осуществляет чрезвычайно сложную деятельность – государственное управление, базирующееся на выполнении аналитической работы, связанной с выработкой обоснованных предложений (решений) и рекомендаций по разрешению многосложных жизненно важных управленческих задач [Будущее аналитики..., 2013. С. 4–27].

Системы государственного стратегического управления являют собой центральную, стержневую и одновременно в современных условиях как никогда особенно уязвимую компоненту государственного управления, в рамках которой осуществляются функции, связанные с разработкой, мониторингом, анализом и коррекцией стратегий и концепций развития госу-

1 С.Н. Гриняев, генеральный директор АНО «Центр стратегических оценок и прогнозов». Доклад на V Всероссийской научно-практической конференции на тему: «Аналитика развития и безопасности России: культура, инфраструктура и интеллектуальные технологии государственного управления». https://www.youtube.com/watch?v=jQJG_V-Rak&list=PLpz_6a2E7ZVeLLbZYXDKSiF5IGeDWM-OC&index=4&t=0s

2 Правительство признало треть госпрограмм неэффективными. <https://www.kommersant.ru/doc/4157891>

3 Выставка недостижений. Концепция-2020 осталась красивой бумарой. <https://www.kommersant.ru/doc/4157891>

4 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». https://base.garant.ru/77698986/#block_1

5 К 2024 году убыль населения России станет колоссальной. Демограф нашел «бомбу». <https://www.mk.ru/social/2019/11/07/k-2024-godu-ubyl-naseleniya-rossii-stanet-kolossalnoy.html>

Рисунок 1. Некоторые подходы к определению понятия «аналитика» / «аналитическая деятельность»**Figure 1. Some approaches to defining "analytics" / "analytical activity"**

Е.А. Дербин	- Аналитика – система знаний, отражающих основы применения научных методов исследования (основанных на декомпозиции, анализе, синтезе) при обработке информации. - Аналитическая деятельность – деятельность лиц, принимающих решения, и аналитиков при оценке обстановки с применением научных методов исследования.
А.А. Зацаринный	Аналитическая деятельность является составной частью цикла управления: наблюдение – ориентирование – решение – действие (НОРД). Результаты аналитической деятельности должны основываться на анализе информации (актуальной, объективной, полной, непротиворечивой) и учитываться на этапах ориентирования (анализ ситуации и выработка сценария), решения (принятие решений на базе наиболее эффективного варианта) и действия (реализация, решения, формирование распоряжений и контроль их исполнения).
Б.Б. Исаков	Аналитика – особый вид интеллектуальной деятельности, связанный с подготовкой и принятием решений.
Ю.В. Курносов	- Аналитика – инструмент (и метод, и средство одновременно) выявления системных взаимосвязей для построения систем. - Аналитика должна способствовать формированию стратегического целеполагания и направления развития государства и общества. - Аналитика – научная дисциплина с присущей ей формализацией научных знаний.
В.В. Летунковский	Аналитика – вид интеллектуальной деятельности, обеспечивающей получение предложений (выводов) и рекомендаций по решению сложных управленческих задач.
С.С. Сулакшин	- Аналитика – это анализ происходящего, построение объяснительных схем и рекомендации по итогам (концепции). - Аналитика – это деятельность по реконструкции или познанию неизвестной информации исходя из известной информации.
А.Н. Тимченко	Аналитика – вид интеллектуальной деятельности в сфере государственного управления, предполагающий получение нового частного (конкретного, прикладного) знания на основе обработки данных и иных видов информации.
С.В. Чварков, П.И. Антонович, Р.П. Баранов	Аналитика – вид целенаправленной деятельности должностных лиц органов управления, предполагающий подготовку данных и предложений для принятия обоснованных решений на основе всесторонней обработки информации.

дарства и его регионов, контролем исполнения мер, оценкой результативности их реализации, а также их корректировки / актуализации в сверхдинамичных условиях [Маленков, 2013. С. 40–49]. К большому сожалению, слабым звеном в государственном стратегическом управлении является аналитика.

Осмысление сложившейся ситуации необходимо начинать с должного внимания к понятийно-категориальному аппарату, что обосновывается важностью грамотного понимания сущности аналитики / аналитической деятельности в стратегическом управлении. Существуют различные подходы к определению рассматриваемого понятия (см. **рисунок 1**), однако единства среди отечественных ученых и ведущих аналитиков до настоящего момента нет.

Синтезируя представленные определения, можно выявить общие черты, характеризующие аналитику в современных технологических реалиях как целенаправленную на решение стратегических задач интеллектуальную деятельность, основанную на владении специфическими приемами, методами и технологиями, позволяющими оперативно извлекать необходимую и достоверную информацию для анализа (о состоянии, тенденциях, закономерностях, взаимосвязях, перспективах развития), в том числе из потоковых данных, представляющих как структурированную, так и слабо или неструктурированную эмпирику.

Основой эффективности стратегического управления является последовательность этапов деятельности (см. **рисунок 2**), характеризующаяся в общем виде следующим: осознанием потребности в конкретных результатах, определяемых, в частности, параметрами состояния и динамики общественных явлений и процессов (экономических, демографических, социальных, экологических и проч.); целеполаганием, подразумевающим в соответствии с выявленными потребностями точную формулировку целей и постановку задач; планированием мероприятий / действий, позволяющих достичь цели и реализовать поставленные задачи; выполнением в соответствии с планом мероприятий и действий;

проверкой качества полученных результатов (контроль и анализ) [Ростовская, Золотарева, Васильева, 2022. С. 214–229]. При этом необходимость контроля и анализа определяет цикличность данных этапов деятельности, так как полученная оценка результатов дает основания для корректировки потребностей с учетом изменяющейся ситуации.

Современный быстро меняющийся мир требует не только высокого качества подготовки и принятия управленческих решений, но и их оперативности, что достигается имеющимися возможностями, в частности технологическими, быстро осуществлять всесторонний мониторинг текущего состояния параметров развития общества и экономики и факторов, влияющих на их изменения [Galva, 2011. P. 371–372; Vági, Rimkute, 2018].

Экономика и жизнь

Рисунок 2. Этапы деятельности в области стратегического управления

Figure 2. Stages of strategic management



Данные мониторинговых исследований, базирующиеся на получении полной и релевантной информации, дают возможность увидеть реальную, целостную картину состояния дел в стране и ее регионах. На их основе разрабатываются наиболее точные модели развития, строятся адекватные прогнозы основных показателей социально-экономического развития, разрабатываются сценарии будущего. Данные мониторинга лежат в основе конструирования «проектов решений», государственного планирования и программирования, предполагающего четкое определение индикаторов и критериев оценки результатов реализуемых мероприятий и действий, что обеспечивает эффективный контроль управленческих решений [Boer, van Engers, 2011. P. 33–42; Cinocca, Santini, Cipollone, 2018. P. 758–765; Hîntea, Profiroiu, Țiclău, 2019].

В стратегическом управлении подобный мониторинг должен быть научно обоснованным, в частности, это соответствует векторам государственной политики, определенным Указом Президента Российской Федерации В.В. Путина № 633 от 8 ноября 2021 года «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»: «Развитию системы мониторинга и контроля процессов стратегического планирования и реализации документов стратегического планирования»⁶. Этот Указ актуализирует значимость научно-методологического обеспечения стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

Характеризуя мониторинг как систему наблюдения за общественными явлениями, социально-экономическими, научно-технологическими, экологическими процессами и инструмент исследований, отметим, что он нацелен на сбор, обработку и анализ информационного материала, отражающего результаты вы-

Рисунок 3. Мониторинг в стратегическом управлении

Figure 3. Monitoring in strategic management



полнения управленческих решений по конкретным, заранее определенным для исследования метрикам. В то же время мониторинг как процесс также предполагает цикличность (см. **рисунок 3**).

Немаловажное значение в сборе информации, ее обработке, анализе тенденций, закономерностей и зависимостей, а также прогнозировании принадлежит статистике, что, в свою очередь, предопределяет рассмотрение вопроса конвергенции статистики и аналитики как фактора повышения качества стратегического управления.

Роль и место статистики в стратегическом управлении, вехи развития

В последнее время повышенное внимание уделяется различным факторам устойчивого пространственного развития современной России, прежде всего в контексте решения задач в области народосбережения, повышения уровня благосостояния граждан страны, достижения экономического роста, научно-технологического суверенитета и национальной безопасности. Однако на сегодняшний день ощущается дефицит знаний в аппарате управления, что не позволяет осуществлять в полной мере тщательную и детальную проработку принимаемых решений. Почему органы государственной власти, осознавая значимость релевантного мониторинга и стратегического планирования, тем не менее реально не учитывают или слабо учитывают статистику как инструмент, позволяющий не только осуществлять сбор и обработку информации и характеризовать текущее состояние дел на основе репрезентативных данных, но также выполнять эффективное моделирование сложных социально-экономических структур и прогнозирование общественных процессов (а не представлять экспертные оценки, зачастую имеющие черты субъективизма)?

Отметим, что статистике для понимания состояния дел в государстве всегда уделялось большое внима-

⁶ <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47244>

ние. Первым статистико-экономическим обзором Российского государства считается грандиозный труд выдающегося государственного деятеля, географа, статистика и картографа Ивана Кирилловича Кирилова: «Цветущее состояние Всероссийского Государства, в каковое начал, привел и оставил неизреченными трудами Петр Великий, отец Отечества, император и самодержец Всероссийский и прочая, и прочая, и прочая»⁷, над которым он завершил работу в 1727 году. Итоговый труд оказался довольно существенным по своему объему, было издано две книги, содержащих детализированную характеристику губерний государства (в них – «городов, гарнизонов, контор, управителей с подчиненными, епархии, монастырей, церквей, число душ, расположенные полки и доходы, как оные ныне состоят»⁷), которая в большей части была основана на применении исключительно учетно-статистических методов и приемов представления статистических данных, в частности широко использовался формат табличного представления статистической информации.

В период правления Екатерины II (1762–1796) серьезным достижением для статистики явилось проведение работ, предопределявших не только перспективы развития самого государства, но и дальнейший генезис статистической мысли, и эволюцию российской статистической практики. Можно выделить ряд наиболее значимых из них: генеральная опись Малороссии; генеральное межевание и топографические описания губерний, включавшие описания отдельных районов страны с их историческими, географическими, административными и экономическими характеристиками⁸.

Однако датой начала истории российской государственной статистики принято считать 8 сентября (20 сентября по новому стилю) 1802 года, когда был принят Высочайший Манифест, в соответствии с которым министерствам было вменено поручение осуществлять сбор письменных отчетов (по сути, статистическая деятельность приобрела организационно-структурное оформление).

Серьезный вклад в развитие статистики – как науки, так и практической деятельности – внес труд ординарного профессора Санкт-Петербургского педагогического института Е.Ф. Зябловского «Статистическое описание Российской империи в нынешнем ее состоянии с предварительными понятиями о Статистике и

с общим обозрением Европы в Статистическом виде», опубликованный в 1815 году. В нем нашли отражение и краткая история развития статистики как науки, и трактовка сущности статистики, и источники статистических данных, и сами данные, характеризующие как Европу, так и Российскую империю.

Рассуждая «об определении статистики», Е.Ф. Зябловский приводит критический анализ нескольких мировых воззрений: «Валх и Тоц⁹, как очевидно, недостаточны, поелику предметы, вычисляемые ими в статистике, не составляют пределов сия науки. Мейзель и Герцберг также неудовлетворительны, ибо статистика, по их определению, заключается в знании политического состояния государств, под которыми не что другое разуметь должно как знание тех предметов, кои непосредственно соединены с народоправлением. Определения Ремера, Лидера, Синклера, Спренгеля и Бюшинга имеют одно и то же сказуемое, но оно не означает известной вещам окружности. <...> Понятие о статистике Ахенвалья имеет преимущество перед прочими, то есть что статистика есть основательное познание действительных достопримечательностей какого ни есть государства» [Зябловский, 1815].

Далее его рассуждения сводятся к разграничению предметных областей географии (политической географии) и статистики и характеристике последней: «Статистика занимается описанием одних государств, а потому и в определении своем имеет предметом государство. Впрочем, основания статистики останутся неподвижными, и сама форма ее не изменится, если она определена будет наукою о политическом состоянии земель, ибо как статистика имеет в предмете жи-

9 «Ахеиваль (1749) называет статистику основательным познанием действительных достопримечательностей какого ни есть государства. Валх (1749) не определяет статистики, но именует ее везде состоянием государства и вычисляет, что к сему принадлежит. Тоц (1767) также не определяет, а только вычисляет предметы, заключающиеся в статистике. Ремер (1786) называет статистику наукою о положении разных государств. Лидер (1792) говорит: “Статистика описывает состояние государства, в каком оно теперь находится или в известное время было”. Мейзель (1792) именует ее “наукою, или познанием о настоящем политическом состоянии государства”. Спренгель (1793) называет статистику историческою наукою, которая “настоящее или прошедшее состояние какого ни есть народа либо земли описывает справедливо и полно”. Бюшинг именует статистику “благоразумным и полным описанием состояния, в котором находится какое ни есть государство в известное время”. Синклер называет статистику “познанием состояния земли, сколь далеко благополучие оной может быть доведено”. Герцберг, прусский министр, в своем рассуждении о внутренней силе государств и их относительном между собою могуществе, называет статистику “познанием политического положения государств”».

7 Возникновение и организационно-структурное оформление статистической деятельности в России (конец XVIII века – 20-е годы XIX века). Росстат. <https://rosstat.gov.ru/folder/11726>

8 Иван Кириллович Кирилов – 320 лет со дня рождения. Демоскоп Weekly. <http://www.demoscope.ru/weekly/2009/0399/nauka02.php>

Экономика и жизнь

Рисунок 4. Основные вехи развития статистики в России

Figure 4. Key milestones in the Russian statistical development



телей по их числу, разделению на классы, промыслам, образованности и просвещению, а также рассматривает государственную конституцию, так и политическая география для описания своего имеет в виду те же материи. Отличие заключается в следующем. (1). Вообще политическая география описывает предметы в виде простого существования, а статистика, описывая те же предметы, показывает состояние их дел. (2). Другая разность заключается в таблицах. Поелику статистика при описании существующих материй своих для большей определенности их употребляет числа, потому присоединяются ко многим частям таблицы, без которых нельзя обойтись, если нужно представить предмет в возможной точности» [Там же].

Еще одна веха развития статистики связана с созданием Центрального статистического комитета (4 марта 1858 года), который подчинялся Министерству внутренних дел¹⁰. В Центральный статистический комитет структурно входили два отдела: статистический (занимающийся сбором и обработкой статистических данных по всем отраслям управления, необходимых для правительства, а также публикацией своих трудов) и земский (задачи которого заключались в предварительном обсуждении и обработке всех дел, касающихся земско-хозяйственного устройства). В дальнейшем развитии статистики можно выделить основные вехи / даты, представленные на **рисунке 4**.

На сегодняшний день в системе федеральных органов исполнительной власти в соответствии с Указом Президента Российской Федерации В.В. Путина от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» осуществ-

ление функций по формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации, а также в порядке и случаях, установленных законодательством Российской Федерации, по контролю в сфере официального статистического учета¹¹ возложено на Федеральную службу государственной статистики (Росстат).

Росстат в своей работе стремится адекватно отвечать на важнейшие современные вызовы, прежде всего в фокусе его ключевых проектов (большие данные и оперативная статистика), что отвечает для аналитика требованию быстрого ответа в изменчивых условиях.

Росстат внедрил в свою деятельность новые технологии получения и контроля информации: сбор данных через портал госуслуг, применение электронных планшетов, спутниковый мониторинг, беспилотные летательные аппараты, BI-системы для мониторинга¹². В рамках реализации мероприятий национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» на базе Росстата создается новая, уникальная, высокотехнологичная цифровая аналитическая платформа предоставления статистических данных (далее – ЦАП).

Запуск ЦАП нацелен на цифровизацию как самого процесса статистического производства, так и распространения статистической информации. ЦАП в Национальной системе управления данными станет одним из базовых и неотъемлемых его элементов, представляющих единое информационное пространство, основанное на реализации таких значимых принципов, как однократное представление первичных статистических данных (что позволит снизить нагрузку на респондентов) и возможность многократного ис-

11 Положение о Федеральной службе государственной статистики (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 года № 420, с изменениями и дополнениями от: 7 ноября 2008 года, 27 января 2009 года, 15 июня 2010 года, 24 марта 2011 года, 19 июня 2012 года, 15 апреля, 24 сентября, 2 ноября 2013 года, 27 декабря 2014 года, 1 июля 2016 года, 8 августа 2017 года, 26 марта, 21 мая 2019 года, 24 ноября 2020 года, 15 мая, 6 сентября 2021 года). https://base.garant.ru/12160676/#block_52

12 Итоги деятельности за 2021 год и задачи на 2022 год. <https://rosstat.gov.ru/strategy>

10 Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2, том 33, отделение 1.

пользования статистических данных в аналитических целях¹³.

Осознавая, что статистика представляет собой не только особую отрасль практической деятельности, связанную со сбором, обработкой, систематизацией и анализом информации, но и науку, занимающуюся выявлением и исследованием количественных закономерностей явлений и процессов, протекающих в обществе, прогнозированием их дальнейшего развития, можно утверждать, что она представляет собой важный, неотъемлемый элемент информационно-аналитической деятельности.

Значимость и полезность применения статистических приемов и методов в интересах стратегического управления (в свете выполнения Указа Президента Российской Федерации В.В. Путина № 633 от 8 ноября 2021 года «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации») определяется: во-первых, требованием совершенствования системы стратегического планирования социально-экономического и научно-технологического развития регионов и страны в целом на основе научно-методологического и информационно-аналитического обеспечения; во-вторых, необходимостью повышения эффективности государственной макроэкономической и региональной политики; в-третьих, значимостью внедрения современных методов прогнозирования, моделирования, индикативного планирования, балансовых расчетов и информационных технологий; в-четвертых, важностью достижения высокого качества системы мониторинга и контроля процессов и реализации документов стратегического планирования и др.

Формирование федеральных и региональных целей и задач стратегического управления

Формирование в государственных концепциях, стратегиях и программах как федеральных, так и региональных грамотно сформулированных целей и задач, разработанных рекомендаций, механизмов и мер для их достижения, научно обоснованных индикаторов, позволяющих дать релевантную оценку реализации принимаемых решений, с плановыми значениями (и то и другое объективно способна представить именно статистика) будет способствовать результативности проводимой политики, направленной на рост благосостояния граждан, ускорение экономического, научно-технологического развития России, снижение рисков и предотвращение угроз национальной безопасности.

Для подтверждения тезиса, что именно знание статистической методологии способствует установлению

параметров, позволяющих адекватно характеризовать развитие того или иного общественного явления или процесса, обратимся к яркому примеру, определяющему один из важнейших национальных приоритетов развития нашего государства, – демографическому. Выявим серьезные ошибки аналитики в стратегическом управлении демографическим развитием при игнорировании статистики.

Широко известно, что для достижения национальных целей, представленных в соответствующем Указе Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», разработаны и реализуются национальные проекты (далее – НП), включая НП «Демография», для оценки результативности которого составлен отдельный паспорт¹⁴. В контексте национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» он включает следующее:

- ✓ три целевых показателя: обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации (прирост численности населения); повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет; увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом (до 70 %);

- ✓ восемнадцать показателей национального проекта по одиннадцати направлениям, призванным определять эффективность деятельности в области достижения целевых индикаторов.

Среди приведенных 18 параметров нет ни одного, оценивающего результативность принятых и вводимых мер и мероприятий с позиции изменений прямых демографических процессов, от которых зависит динамика численности населения (рождаемость и смертность). При этом введен пул показателей косвенных / второстепенных, имеющих опосредованное или отдаленное отношение к формированию динамики численности населения, в частности численности семей с детьми, охваченных мерами социальной поддержки и т.п.

Ряд показателей характеризует исключительно результативность проводимой социальной политики по различным значимым направлениям, например занятость и образование (среднее время ожидания места для получения дошкольного образования детьми в возрасте от 1,5 до 3 лет; уровень трудоустройства граждан, обратившихся в пилотные центры занятости; доля граждан старше трудоспособного возраста и инвалидов, получивших социальные услуги в организациях социального обслуживания, от общего числа граждан старше трудоспособного возраста и инвалидов и др.). Отметим, что подобное наблюдается и в других стратегических документах, призванных

13 Стратегия развития Росстата до 2024 года. <https://rosstat.gov.ru/strategy>

14 <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/demography>

регулировать демографическое развитие, например, как отмечает Л.Л. Рыбаковский [Рыбаковский, 2015. С. 62–70], в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Ввиду указанного можно говорить о том, что посредством смещения акцента на косвенные / второстепенные статистические показатели, имеющие слабое отношение к индикаторам демографического развития, фиксируется попытка отвлечения внимания от решения сложных демографических проблем: естественной убыли населения, суженного воспроизводства, отсутствия хотя бы равноценного замещения поколений, высокой смертности в определенных социально-демографических группах населения. Наблюдающиеся негативные демографические тенденции, по сути, стараются скрыть, говоря о прорывах и успехах в области социального обеспечения слабозащищенных граждан, повышения доступности образования и т.п.

Более того, в паспорте НП «Демография» среди показателей, которые должны релевантно оценивать демографическую конъюнктуру и динамику демографических явлений и процессов, приводится плановый показатель «Количество отчетов о направлении информации, включающей оценку хода реализации национальных проектов и программ в социальной сфере и входящих в их состав федеральных проектов на достижение национальных целей развития Российской Федерации, а также предложений по минимизации возникающих рисков», характеризующийся стабильным ростом к 2030 году.

Возникает закономерный вопрос: анализировать результативность проводимой государственной демографической политики следует отныне по числу отчетов о том, «как хорошо работают госструктуры», а не на базе реальных изменений в области воспроизводства населения? Нет среди индикаторов паспорта ни суммарного коэффициента рождаемости, ни уровня естественного прироста / убыли населения, ни уровня смертности в трудоспособном возрасте.

В этой связи также возникает вопрос о компетенции разработчиков паспорта НП «Демография» (владении ими знаниями в области демографической статистики). При этом, если опираться на понимание, что стратегические документы подготавливают высококвалифицированные специалисты, чиновники, то заключение вызывает обоснованную тревогу в целом за сектор государственного стратегического управления, так как анализ текста паспорта НП «Демография» (точнее, приведенного в нем перечня индикаторов) доказывает попытку скрыть реальное состояние дел, «завуалировать» существующие проблемы, умышленно «подменить» демографические показатели на позитивные, но практически бессмысленные оценки.

Требуется понимание того, что желание уйти от существующих проблем (не только демографических) в

итоге ни к чему положительному не приведет, а только усугубит и без того довольно неустойчивое / нестабильное положение, которое фиксируется по большинству приоритетных направлений развития. В результате мощный поток данных (по показателям, характеризующим позитивные аспекты) довольно легко позволяет «утопить» относительно малый по объему, но в то же время обладающий существенной значимостью по своей сути негатив, способный с тем или иным лагом времени серьезно разрастись в своих масштабах и трансформировать социально-экономическую ситуацию.

Заключение

Статистическая грамотность при осуществлении аналитической деятельности представляется индикатором качества управления всех уровней, и прежде всего стратегического. Именно владение навыками сбора данных, диагностики их качества (что особенно важно в условиях увеличивающегося их объема, многообразия, скорости и т.п.), формирования системы показателей, адекватно отражающих состояние и развитие того или иного явления или процесса, анализа (включавшего оценку уровня, динамики, влияния факторов) и интерпретации количественных данных, а также методами статистического прогнозирования дает основания для выработки корректного конкретного решения или возможных решений со стороны лиц, их принимающих, или аналитиков, призванных предоставлять спектр возможных решений управленцам.

В современных технологических реалиях, в условиях беспрецедентного роста объема, увеличения разнообразия потоковых данных и наличия в них той или иной доли неадекватной информации, значимость конвергенции статистики и аналитики неоспорима. Именно статистические методы, приемы и инструменты, отвечающие новым вызовам, дают возможность проводить комплексную, релевантную диагностику состояния развития и происходящих трансформаций в контексте социально-демографической, экономической, научно-технологической и экологической безопасности.

Такая оценка сформирована на основе статистических индикаторов с соблюдением требований к качеству как самих показателей, так и метаданных (определены в рамочных системах оценки качества данных МВФ (DQAF), ОЭСР, ЕСС и с учетом требований к качеству статистических данных ряда других международных организаций и стран), а также с учетом возможностей гармонизации переменных с целью обеспечения их сопоставимости, используя на стадии процесса обработки данных методы интеллектуального анализа данных (Data Mining) [Зарова, 2020. С. 117–120], и в том числе методы машинного обучения (Machine Learning) (например, для массивов больших данных, неструк-

турированных или слабоструктурированных, а также составленных из данных разнотипных информационных источников] [Зарова, 2021. С. 121–127; Kenett, Shmueli, 2016. P. 384].

В этой связи среди путей повышения качества стратегического управления с учетом необходимости поддержки процесса конвергенции статистики и аналитики чрезвычайно важным является решение проблемы развития кадрового потенциала цифровой

экономики путем подготовки информационно-аналитических работников (статистиков, аналитиков, специалистов по данным и др.) нового поколения, обладающих междисциплинарными знаниями и высоким уровнем цифровой компетенции. Эту проблему можно решить путем внедрения новых моделей статистического и аналитического образования и актуализации соответствующих профессиональных и образовательных стандартов.

Литература

- Будущее аналитики: от азбучных истин к системе аналитических центров. Монография. М.: Научный эксперт, 2013.
- Государственное стратегическое планирование: состояние, перспективы и пути развития // Сборник аналитических материалов фракции политической партии «Справедливая Россия» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2020.
- Дербин Е.А. Практические подходы к анализу информационной обстановки. *Информационные войны*. 2018. № 3(47). С. 84–93.
- Зарова Е.В. 63-й Всемирный статистический конгресс Международного статистического института: новые тренды в мировой статистике. *Вопросы статистики*. 2021. Т. 28. № 4. С. 121–127.
- Зарова Е.В. Применение методов DATA MINING в официальной статистике // Наука о данных. Материалы международной научно-практической конференции. СПб., 2020. С. 117–120.
- Золотарева О.А., Карманов М.В. Статистика как недооцененный инструмент стратегического управления. *Экономические стратегии*. 2019. № 4(162). С. 50–59.
- Зубаревич Н.В. «Коридор возможностей» и приоритеты регионального развития. *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2011. № 10. С. 153–155.
- Зябловский Е.Ф. Статистическое описание Российской империи в нынешнем ее состоянии с предварительными понятиями о Статистике и с общим обозрением Европы в Статистическом виде / Санкт-Петербургского Педагогического института ординарного профессора, коллежского советника и кавалера Е. Зябловского. Изд. 2-е, испр. и доп. СПб., 1815.
- Исаков В.Б. Право на аналитику. *Гражданин. Выборы. Власть*. 2018. № 4. С. 116–135.
- Курносов Ю.В. Аналитика как интеллектуальное оружие. Монография. М.: РУСАКИ, 2012.
- Маленков Ю.А. Закономерности развития систем государственного стратегического управления. *Экономическое возрождение России*. 2013. № 4(38). С. 40–49.
- Ростовская Т.К., Золотарева О.А., Васильева Е.Н. Методология мониторинга результативности семейно-демографической политики: региональный аспект. *Социальные и гуманитарные знания*. 2022. Т. 8. № 2. С. 214–229. DOI: <http://dx.doi.org/10.18255/2412-6519-2022-2-214-229>
- Рыбаковский Л.Л. Концепция демографической политики России: опыт разработки и пути совершенствования. *Социологические исследования*. 2015. № 9. С. 62–70.
- Шевченко А.А. Концепция 2020 и современные реалии. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика*. 2009. № 4. С. 13–21.
- Boer A., van Engers T. Implementing Compliance Controls in Public Administration. *JURIX. Legal Knowledge and Information Systems*. 2011. Vol. 235. P. 33–42. DOI:10.3233/978-1-60750-981-3-33. In English
- Cinocca A., Santini F., Cipollone R. Monitoring methodologies and tools for the Sustainable Energy Action Plans to support the Public Administration. *Energy Procedia*. 2018. Vol. 148. P. 758–765. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.egypro.2018.08.135>. In English
- Galva R.L. A tool for monitoring the public administration in Dominican Republic: SISMAP // Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV '11). Association for Computing Machinery, New York, NY, USA. 2011. P.371–372. DOI: <https://doi.org/10.1145/2072069.2072147>. In English
- Hințea C.E., Proftiroiu M.C., Țiclău T.C. Strategic Planning in Local Public Administration: The Case of Romania // Hințea, C., Proftiroiu, M., Țiclău, T. (eds). Strategic Planning in Local Communities. Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, Cham, 2019. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-03436-8_4. In English
- Kenett R.S., Shmueli G. Information Quality: The Potential of Data and Analytics to Generate Knowledge. Wiley, 2016. P. 384. In English
- Vági P., Rimkute E. Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners. SIGMA Papers. 2018. No. 57. OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/37e212e6-en>. In English
- Derbin E.A. Practical approaches to analyzing the information environment. *Informatsionnyye voyny*. 2018. No. 3(47). P. 84–93. In Russian
- Isakov V.B. The right to analytics. *Grazhdanin. Vyborny. Vlast'*. 2018. No. 4. P. 116–135. In Russian
- Kurnosov Yu.V. Analytics as an intellectual weapon. Monograph. Moscow: RUSAKI, 2012. In Russian
- Malenkov Yu.A. Laws of developing the systems for public strategic administration. *Ekonomicheskoye vozrozhdeniye Rossii*. 2013. No. 4(38). P. 40–49. In Russian
- Rostovskaya T.K., Zolotareva O.A., Vasilyeva E.N. Methodology for monitoring the effectiveness of family and demographic policy: a regional aspect. *Sotsial'nyye i gumanitarnyye znaniya*. 2022. Vol. 8. No. 2. P. 214–229. DOI: <http://dx.doi.org/10.18255/2412-6519-2022-2-214-229>. In Russian
- Rybakovsky L.L. Demographic policy concept in Russia: experiences in development and ways of improving. *Sotsiologicheskoye issledovaniya*. 2015. No. 9. P. 62–70. In Russian
- Shevchenko A.A. Concept-2020 and contemporary reality. *Vestnik Rossiyskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Ekonomika*. 2009. No. 4. P. 13–21. In Russian

Экономика и жизнь

- State strategic planning: condition, prospects and ways of development // Collection of analytical materials of the faction of the Political Party «Spravedlivaya Rossiya» in the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. M., 2020. In Russian
- The future of analytics: from elementary truths to the system of analytical centers. Monograph. Moscow: Nauchnyy ekspert, 2013. In Russian
- Zarova E.V. 63rd World Statistical Congress of the International Statistical Institute: new trends in global statistics. *Voprosy statistiki*. 2021. Vol. 28. No. 4. P. 121–127. In Russian
- Zarova E.V. Experience of using Data mining methods in official statistics // Data Science. Materials of the international scientific and practical conference. St. Petersburg, 2020. P. 117–120. In Russian
- Zolotareva O.A., Karmanov M.V. Statistics as an underestimated instrument of strategic management. *Ekonomicheskiye strategii*. 2019. No. 4(162). P. 50–59. In Russian
- Zubarevich N.V. "Corridor of opportunities" and regional development priorities. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii*. 2011. No. 10. P. 153–155. In Russian
- Zyablovsky E.F. Statistical description of the Russian Empire in its present state with preliminary concepts of statistics and with a general overview of Europe in statistical form / St. Petersburg Pedagogical Institute of the ordinary professor, collegiate adviser and chevalier E. Zyablovsky. 2nd edition, revised and expanded. Saint Petersburg, 1815. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Ольга Анатольевна Золотарева, кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Научно-исследовательский институт проблем социально-экономической статистики Федеральной службы государственной статистики (НИИ статистики Росстата); доцент кафедры статистики и математических методов в управлении МИРЭА – Российский технологический университет (Российская Федерация, 105679, Москва, Измайловское шоссе, 44). E-mail: OAMahova@yandex.ru
Scopus Author ID: 57220901427; РИНЦ Author ID: 327777

Сергей Михайлович Окладников, кандидат технических наук, заместитель руководителя Федеральная служба государственной статистики – Росстат (Российская Федерация, 107450, Москва, ул. Мясницкая, 39/1). E-mail: Okladnikov@gks.ru
РИНЦ Author ID: 399734

Екатерина Сергеевна Дарда, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой статистики и математических методов в управлении МИРЭА – Российский технологический университет (Российская Федерация, 119454, Москва, проспект Вернадского, 78). E-mail: darda@mirea.ru
Scopus Author ID: 57195716298; ORCID: 0000-0001-5932-5473, РИНЦ Author ID: 618820

Для цитирования: Золотарева О.А., Окладников С.М., Дарда Е.С. Конвергенция статистики и аналитики как фактор повышения качества стратегического управления. *Государственная служба*. 2023. № 1. С. 21–30.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS:

Olga A. Zolotareva, Candidate of Sci. (Economics), Associate Professor, Leading Researcher Research Institute for Problems of Socio-Economic Statistics of the Federal State Statistics Service (Scientific Research Institute of Statistics of Rosstat); Associate Professor, Department of Statistics and Mathematical Methods in Management MIREA – Russian Technological University (44, Izmailovskoye shosse, Moscow, 105679, Russian Federation). E-mail: OAMahova@yandex.ru
Scopus Author ID: 57220901427; RSCI Author ID: 327777

Sergey M. Okladnikov, Candidate of Sci. (Technical Sciences), Deputy Head Federal State Statistics Service – Rosstat (39/1, Myasnitskaya St., Moscow, 107450, Russian Federation). E-mail: Okladnikov@gks.ru
RSCI Author ID: 399734

Ekaterina S. Darda, Candidate of Sci. (Economics), Associate Professor, Head of the Statistics and Mathematical Methods in Management Department MIREA – Russian Technological University (78, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119454, Russian Federation). E-mail: darda@mirea.ru
Scopus Author ID: 57195716298; ORCID: 0000-0001-5932-5473, RSCI Author ID: 618820

For citation: Zolotareva O.A., Okladnikov S.M., Darda E.S. Convergence of statistics and analytics as a factor in improving the quality of strategic management. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2023. No. 1. P. 21–30.

Правовой аспект

подчеркивается, что определение глубины проведения ОРВ должно начинаться на ранней стадии, когда лица, определяющие политику, оценивают проблему – возможно, даже до рассмотрения необходимости вмешательства – и определяют регуляторные и нерегуляторные альтернативы⁴. Необходимость анализа различных вариантов регулирования, в том числе нерегуляторных (non-regulatory) вариантов удовлетворения потребностей граждан и бизнеса, отмечена в докладе ОЭСР «Лучшие регуляторные практики Европейского Союза 2022»⁵, посвященном рассмотрению практики проведения ОРВ, публичных консультаций и оценки фактического воздействия в государствах-членах Европейского союза.

Сравнительный анализ пояснительной записки и заключения об ОРВ, требования к которым сформулированы в Положении, показывает, что различаются указанные документы незначительно. Так, срок публичных консультаций указывается только в пояснительной записке. В заключении об ОРВ должна содержаться (1) информация о наличии либо отсутствии в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов регулирования, а также (2) обоснование необходимости и достаточности регулирования правовых отношений установленным в проекте акта способом (в том числе с учетом анализа альтернативных вариантов регулирования, предложенных в ходе публичного обсуждения). Остальные сведения, указываемые в пояснительной записке и в заключении об ОРВ, являются общими для обоих документов.

В приложении к Рекомендации Совета по повышению качества государственного регулирования (1995)⁶ приведен перечень основных вопросов (Reference Checklist for Regulatory Decision-making), необходимых для разработки и внедрения лучших регуляторных практик:

- 1) правильно ли определена проблема;
- 2) оправдано ли государственное вмешательство;
- 3) является ли регулирование наилучшей формой государственного вмешательства;
- 4) есть ли правовая основа регулирования;

- 5) правильно ли определен уровень государственного вмешательства;
- 6) оправдывают ли преимущества регулирования возможные затраты, связанные с его исполнением;
- 7) является ли прозрачным распределение издержек и выгод между различными социальными группами;
- 8) является ли регулирование ясным, последовательным, понятным и доступным субъектам регулирования;
- 9) все ли заинтересованные стороны имели возможность изложить свою позицию относительно предлагаемого регулирования;
- 10) каким образом будет достигаться соответствие регулированию.

Указанные вопросы используются в государствах-членах ОЭСР в целях повышения качества принимаемых решений, в том числе обеспечивают обновление правовой и фактической базы регулирования, упорядоченность и предсказуемость принимаемых решений и повышают уровень прозрачности нормотворчества [Carroll, 2010. P. 113–122; Kirkpatrick, Parker, 2004. P. 333–344]. Если сравнить приведенный выше перечень вопросов с требованиями Положения по наполнению пояснительной записки и заключения об ОРВ, можно увидеть, что большинство из этих вопросов в указанных документах отсутствуют. Так, при проведении ОРВ проекта акта Банка России разработчик не анализирует альтернативные варианты регулирования, не оценивает ясность, доступность, понятность предлагаемого регулирования, не указывает меры, благодаря которым будет обеспечено соответствие требованиям, не указывает правовые основания регулирования, не оценивает распределение выгод и издержек регулирования между различными субъектами.

Заключение

Проведенный анализ правового регулирования ОРВ проектов актов Банка России показывает, что действующее регулирование не в полной мере отвечает принципам, закрепленным в Рекомендациях ОЭСР, касающихся регуляторной политики и инструментов «умного регулирования». Процедура ОРВ, реализованная в Банке России, содержит ряд существенных недостатков: предмет ОРВ – перечень актов, подлежащих ОРВ, – не определен, что не позволяет говорить о соблюдении или несоблюдении принципа пропорциональности; процедуру ОРВ можно «обойти» при наличии решения председателя Банка России; сроки проведения публичных обсуждений проекта акта и пояснительной записки к нему могут варьироваться на основании непрозрачных критериев; проведение ОРВ и оценка его

4 A closer look at proportionality and threshold tests for RIA: Annex to the OECD Best Practice Principles on Regulatory Impact Assessment, 2020. https://www.oecd.org/regreform/Proportionality-and-threshold-tests-RIA.pdf?_ga=2.141533938.1380356298.1657191974-1934142046.1657030584

5 Better Regulation Practices across the European Union 2022. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union-2022_6e4b095d-en

6 Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation. 1995. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278>