



Уральский
федеральный
университет

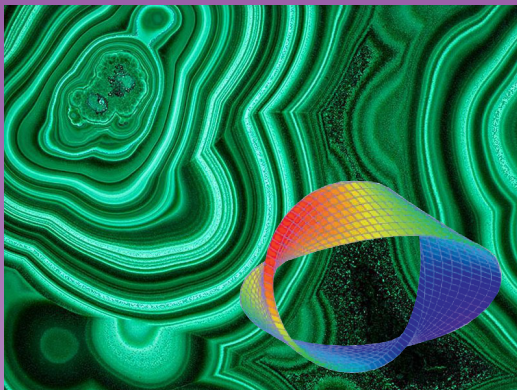
имени первого Президента
России Б.Н.Ельцина

Институт
гуманитарных
наук и искусств

А. П. КИЛИН
Д. В. КОЛОБОВА
О. В. ЧИСТЯКОВА

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б. Н. ЕЛЫЦИНА

А. П. Килин, Д. В. Колобова, О. В. Чистякова

**ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОРГАНАХ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Рекомендовано методическим советом УрФУ
в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся
по программам бакалавриата и магистратуры
по направлению подготовки
034700 «Документоведение и архивоведение»

Екатеринбург
Издательство Уральского университета
2014

УДК 316.774 (075.8)
ББК С521.2я73-1
К392

Рецензенты:

кафедра государственного управления и политических технологий
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
(заведующий кафедрой И. Б. Ф а н);

О. Н. С о б о л е в, кандидат физико-математических наук, доцент
(Институт ФСБ России, г. Екатеринбург)

Килин, А. П.

К392 Информационно-аналитическая деятельность в органах
государственного управления субъектов Российской Федера-
ции : [учеб. пособие] / А. П. Килин, Д. В. Колобова, О. В. Чис-
тякова ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. фе-
дер. ун-т – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2014. – 154 с.

ISBN 978-5-7996-1208-5

В учебном пособии рассматриваются различные аспекты информа-
ционно-аналитической деятельности в контексте построения информа-
ционного общества, выработки информационной политики государства и фор-
мирования единого информационного пространства региона. На основе
обобщения теоретического материала, анализа официальных сайтов и проб-
лемно-ориентированных интернет-ресурсов проанализированы organiza-
ционные принципы деятельности информационно-аналитических служб,
требования к их кадровому составу, проведен сравнительный анализ инфор-
мационно-аналитических документов.

Для студентов, исследователей, специалистов информационно-анали-
тических служб, государственных и муниципальных служащих.

УДК 316.774 (075.8)
ББК С521.2я73-1

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
Глава 1. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ	10
1.1. Характеристика информационного общества	10
1.2. Информационная политика органов власти	15
1.3. Процесс формирования государственной информационной политики	22
Глава 2. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ЕДИНОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА РЕГИОНА	32
2.1. Единое информационное пространство: определение и цели формирования	32
2.2. Информационные ресурсы как элемент единого информационного пространства	34
2.3. Информационная инфраструктура как элемент единого информационного пространства	39
2.4. Проблемы формирования единого информационного пространства региона	42
Глава 3. ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ ЕДИНОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА НА ПРИМЕРЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ	54
3.1. Нормативно-правовая и методическая база	54
3.2. Единое информационное пространство Свердловской области: анализ и оценка	75
Глава 4. ОРГАНИЗАЦИЯ ИНФОРМАЦИОННО- АНАЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	95
4.1. Основные цели и задачи информационно-аналитической деятельности в органах регионального управления	95
4.2. Специфика информационно-аналитической деятельности в органах власти субъектов РФ	98

4.3. Организация информационно-аналитической деятельности в структуре органов региональной власти	102
4.4. Кадровое обеспечение информационно-аналитических центров	105
4.5. Проблемы классификации аналитических документов	111
4.6. Перспективы развития информационно-аналитической деятельности в рамках формирования единого информационного пространства субъекта РФ	118
Заключение	125
Список источников	135
Список рекомендуемой литературы	146
Список сокращений	152

Предисловие

Данное учебное пособие является частью учебно-методического комплекса, подготовленного в рамках разработки учебного курса «Информационно-аналитическая деятельность в органах государственного управления», который читается в третьем семестре магистрантам второго года обучения по направлению «Документоведение и архивоведение» по программе «Государственная служба РФ». Он призван более глубоко ознакомить студентов с практикой информационно-аналитической деятельности (ИАД) в органах управления, развить те навыки и умения, которые были ими приобретены в качестве бакалавров при изучении курса «Основы информационно-аналитической деятельности». Актуальным является определение ядра ИАД, специфики этого вида деятельности в сравнении с научно-исследовательской и управленческой. Прикладной характер информационно-аналитической деятельности в органах управления не дает оснований для сугубо прикладной трактовки курса и игнорирования теоретических обобщений более высокого порядка. Отметим, что теоретическим обобщениям уделяется пристальное внимание при подготовке студентов на уровне магистратуры. Рассмотрение ИАД в контексте управленческой деятельности на уровне субъектов РФ с неизбежностью диктует необходимость анализа основных направлений выработки информационной политики как федеральных, так и региональных органов власти, предполагает рассмотрение деятельности информационно-аналитических центров (ИАЦ) в процессе формирования единого информационного пространства региона.

Структура учебной дисциплины predetermined поставленными задачами. Первая глава посвящена проблемам формирования информационного общества и процесса выработки информационной политики органов власти. Именно политика на уровне федерального центра инициирует инновации в сфере управления на уровне субъектов РФ. Во второй главе рассматривается концепция едино-

го информационного пространства (ЕИП), которое служит одновременно и средой, и ресурсной базой и отражает результаты деятельности органов власти и управления. В третьей главе на примере Свердловской области представлены конкретные результаты процесса формирования ЕИП. Четвертая глава обращает нас непосредственно к ИАД. В ней рассматриваются целевые функции аналитических подразделений в системе органов власти субъектов РФ, структура ИАЦ, их кадровый потенциал и результаты деятельности. Таким образом, пособие включает ИАД в более широкий контекст, позволяет понять логику саморазвития этого вида деятельности, выявить стратегические цели государства, попытки реализации которых ложатся на плечи региональных и местных властей.

Учитывая, что данный курс рассчитан на магистрантов второго года обучения, можно с уверенностью говорить о том, что они владеют навыками информационного поиска, сбора и систематизации информации, ее переработки, создания информационных продуктов и оказания информационных услуг. Именно поэтому одной из целей курса является систематизация уже имеющихся знаний, навыков и умений. Разумеется, эта цель может быть достигнута только при активном участии самих магистрантов, на базе их богатого практического опыта, приобретенного в процессе научно-исследовательской деятельности. Освоение учебной программы осуществляется как в форме лекционного курса, обеспечивающего получение студентами необходимых теоретических знаний, так и на практических занятиях, которым отдается приоритет. Большое внимание уделяется самостоятельной работе магистрантов, их умению использовать знания, полученные не только в рамках учебных курсов, но и в практической деятельности. Анализ ситуаций, выходящих далеко за пределы тематики магистерских диссертаций, позволяет продемонстрировать студентам универсальность технологий ИАД, стимулирует применение их на практике.

Ценность такого подхода подтверждена практикой. Отметим, что ряд выпускников специальности «Документоведение и архивоведение» в настоящее время работают в должности аналитиков, а некоторые руководят аналитическими подразделениями. Напри-

мер, Михаил Иванович Хорьков, выпускник 2000 г., является руководителем аналитического отдела Ризлторского информационного центра Уральской палаты недвижимости. На наш взгляд, это перспективное направление подготовки специалистов, отвечающее насущным потребностям рынка труда.

Отметим, что проблематика учебного пособия является настолько же актуальной, насколько и обширной, практически безбрежной. Поэтому охватить все без исключения аспекты ИАД невозможно. В данном учебном пособии рассматриваются темы, которые носят общий и системообразующий характер, они раскрыты достаточно подробно, что позволяет студентам ознакомиться с ними самостоятельно. Разумеется, успешное освоение курса в целом невозможно без привлечения дополнительной литературы, без обращения к нормативно-правовым актам, без систематической работы с первоисточниками, а в конечном итоге – без опыта применения полученных знаний на практике.

Работа над данным пособием началась с момента введения в рабочий план подготовки магистрантов новой дисциплины. Именно магистранты оказали существенное влияние на разработку учебного курса. Из них особо хотелось бы поблагодарить Яркову (Романову) Екатерину Викторовну и Федорину Софью Евгеньевну. Прикладные аспекты ИАД разрабатывались в процессе подготовки и проведения на историческом факультете курсов повышения квалификации. Слушателями курсов по проблематике ИАД были работники муниципальных органов, лица, замещающие муниципальные должности, и муниципальные служащие Свердловской области, а также специалисты органов управления судами и консультанты судов общей юрисдикции Свердловской области. В разработке учебных планов, программ и методических рекомендаций принимал участие большой коллектив авторов. В частности, хотелось бы выразить глубокую благодарность Юрию Игнатьевичу Рягину.

В дальнейшем теоретические и прикладные аспекты ИАД исследовались под моим научным руководством студентами при написании курсовых, дипломных и магистерских диссертационных работ, при подготовке тезисов для отечественных и зарубежных

студенческих конференций. Например, Олеся Васильевна Чистякова, выпускница кафедры документационного и информационного обеспечения управления УрФУ (2012 г., направление подготовки магистратуры «Документоведение и архивоведение» по программе «Государственная служба РФ»), при рассмотрении темы «Транспарентность государственных корпораций в России (на примере ГК «Олимпстрой»)» большое внимание уделила основным направлениям государственной информационной политики, тем принципам и задачам, которые ставились при разработке и реализации федеральных программ. Дарья Владимировна Колобова (Ростовцева), выпускница этой же кафедры (2012 г., программа подготовки специалистов «Документоведение и документационное обеспечение управления»), на протяжении ряда лет занималась мониторингом официальных сайтов субъектов Российской Федерации, выявляла информацию о принципах работы информационно-аналитических центров. На основе собранного фактического материала ею была сделана попытка рассмотреть деятельность региональных органов власти по формированию единого информационного пространства региона на примере Свердловской области. Имея в своем распоряжении только информацию из открытых источников, Дарья Владимировна стремилась рассмотреть деятельность информационно-аналитических служб в различных субъектах РФ, специфику их организационной структуры, кадрового состава, а также продукты и услуги, которые обеспечивают принятие управленческих решений на региональном уровне.

Могу с уверенностью сказать, что наша совместная со студентами работа приносила удовлетворение всем ее участникам, служила стимулом для дальнейших исследований, во многом способствовала совершенствованию учебного курса. А в итоге сформировался авторский коллектив данного учебного пособия, состоящий из научного руководителя и студентов, внесших основной вклад в разработку тем и его написание. Издание этого пособия может восприниматься как отклик на призыв публиковать результаты исследовательских работ студентов и является свидетельством того, что уровень подготовки специалистов достаточно высок.

В заключение хотелось бы отметить, что анализ информации в современном обществе уже не является уделом только профессионалов. Перефразируя слова классика, можно сказать, что «все мы немного аналитики», и в наших силах развить этот ценный навык с помощью данного учебного пособия или без него.

Благодарю рецензентов – коллектив кафедры государственного управления и политических технологий РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, в частности Михаила Аркадьевича Фельдмана, а также доцента Института ФСБ России Олега Николаевича Соболева. Рецензенты отнеслись к изучению учебного пособия творчески, высказали ряд пожеланий, дружеских советов и рекомендаций на будущее. Искренне благодарен им за это.

А. П. Килин,
*кандидат исторических наук,
доцент кафедры документационного и информационного
обеспечения управления
Института гуманитарных наук и искусств УрФУ*

Глава 1

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

1.1. Характеристика информационного общества

На рубеже XX–XXI вв. мир вступил в новую эпоху – эпоху информационного общества. Промышленно развитые страны за последнее десятилетие перешли на новую ступень социально-экономического развития, связанную с принципиальным изменением способов производства и формированием качественно новой структуры общественных отношений¹. В этой связи формирование в России основ информационного общества необходимо рассматривать как одно из важных условий ее дальнейшего продвижения по пути экономического, социального и культурного развития.

Уверенность в этом, разделяемая большинством ученых и специалистов, зачастую игнорирует то обстоятельство, что в настоящее время, несмотря на широкое распространение термина «информационное общество», экспертное сообщество еще не пришло к единому пониманию его содержания. Одни считают, что это общество, в котором обеспечивается легкий и свободный доступ к информации по всему миру, другие – что это общество, в котором основными объектами и результатами труда большинства являются информация и знания².

¹ См.: *Бородин А. С.* Российское государство как субъект обеспечения информационной безопасности [Электронный ресурс] // Частный детектив : сайт част. детектив. агентства. URL: <http://private-detective-agency.ru/articles/361> -----1 (дата обращения: 05.05.2012).

² Там же.

Пожалуй, наиболее распространено мнение, что информационное общество может быть определено как общество, в котором основными предметами труда большей части людей являются информация и знания, а орудиями труда – информационные технологии.

Более развернуто понятие «информационное общество» может быть представлено как фаза развития современной цивилизации, для которой характерны: резкое увеличение роли информации и знаний в жизни социума; возрастание доли информационных коммуникаций, информационных продуктов и услуг в валовом внутреннем продукте (ВВП); создание глобального информационного пространства, обеспечивающего эффективное информационное взаимодействие людей, их доступ к мировым информационным ресурсам и удовлетворение их социальных и личностных потребностей в информационных продуктах и услугах³.

Сегодня информация представляет собой, без преувеличения, один из решающих ресурсов развития. Информация в современном мире активно влияет на все сферы жизни как отдельных государств, так и всего мирового сообщества. Однако, как показал опыт функционирования информационного общества, информация может использоваться не только во благо, но и во вред интересам личности, общества и государства.

Сегодня очевиден тот факт, что российское общество сильно изменилось за последние десятилетия: его уже нельзя назвать только индустриальным, оно стремится перейти на новый этап, характеризующийся высокой динамичностью жизни и постоянной изменчивостью окружающей среды. Одной из отличительных черт данного этапа развития является многообразие его наименований: постиндустриальное общество, постцивилизация, общество знаний, технотронное общество. Самое широкое распространение приобрел термин «информационное общество». Существует точка зрения, что именно этот термин наиболее полно отражает суть изменений, связанных с возрастанием роли информации в жизни человечества.

³ См.: *Бородин А. С.* Российское государство как субъект обеспечения информационной безопасности.

Характерными процессами современности стали: непрерывное возрастание объемов информации на фоне стремительного развития информационной техники и технологии; превращение информации в важнейший ресурс развития цивилизации; осознание информации как товара, средства управления личностью и обществом и инструмента власти⁴.

Таким образом, можно сказать, что **информационное общество** – это новая историческая фаза развития цивилизации, в которой главными продуктами производства являются информация и знания⁵ и которая характеризуется высокоразвитыми информационно-телекоммуникационными инфраструктурами, позволяющими эффективно использовать интеллектуальные ресурсы для обеспечения ее устойчивого развития⁶.

Отличительными чертами информационного общества являются:

- увеличение роли информации и знаний в жизни общества, превращение информационных ресурсов в стратегические ресурсы общества;
- глобальная информатизация, стремительное развитие информационно-коммуникационных технологий;
- возрастание доли информационных продуктов и услуг в валовом внутреннем продукте;
- новизна, быстротечность, ускорение как наиболее характерные черты жизни;

⁴ См.: *Гендина Н. И.* Информационная культура в информационном обществе: взгляд из России [Электронный ресурс] / Российский комитет программы ЮНЕСКО «Информация для всех». Центр по проблемам информатизации сферы культуры (Центр ПИК). URL: http://confifap.cpic.ru/upload/conf2005/reports/doklad_604.doc (дата обращения: 05.03.2011).

⁵ См.: Информационное общество [Электронный ресурс] // Глоссарий.ру. URL: http://www.glossary.ru/cgi-bingl_find.cgi?ph=%E8%ED%F4%EE%F0%EC%E0%F6%E8%EE%ED%ED%EE%E5+%EE%E1%F9%E5%F1%F2%E2%EE&action=%CF%EE%E8%F1%EA (дата обращения: 05.03.2011).

⁶ См.: *Гендина Н. И.* Информационная культура в информационном обществе: взгляд из России.

– зависимость человека от способности своевременно находить, получать, адекватно воспринимать и продуктивно использовать новую информацию⁷;

– формирование единого информационно-коммуникационного пространства регионов как части мирового информационного пространства⁸.

Об информационном обществе сегодня написано множество работ, однако, как показывает их анализ, обсуждение проблем информационного общества в основном ведется пока на уровне философской публицистики, чем строгого теоретического осмысления. Большинство как западных, так и отечественных авторов под информационным обществом понимают общество, которое возникает на следующем за постиндустриальным обществом этапе развития социальной системы, где происходят коренные перемены в производстве, потреблении и распространении информации, которые, в свою очередь, ведут к коренным изменениям во всех сферах общественной жизни, трансформируя ту систему связей и отношений, которая сложилась на этапе постиндустриального развития⁹.

Если говорить о тех специфических особенностях, которые отличают информационное общество от всех остальных, то к их числу относится прежде всего возникновение принципиально нового типа экономики¹⁰. Новая экономика возникает, по М. Кастельсу, как результат использования в максимальной степени новых информационных технологий и новых методов управления, коренным

⁷ См.: *Гендина Н. И.* Информационная культура в информационном обществе: взгляд из России.

⁸ См.: Концепция формирования информационного общества в России : одобр. решением Гос. комиссии по информатизации при Гос. комитете Рос. Федерации по связи и информатизации от 28 мая 1999 г. [Электронный ресурс] // Институт свободы. Московский «Либертариум». URL: <http://www.libertarium.ru/68568> (дата обращения: 07.03.2012).

⁹ См.: *Шендрик А.* Информационное общество и его культура: противоречия становления развития [Электронный ресурс] // Знание. Понимание. Умение : информ. гуманист. портал. URL: <http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2010/4/Shendrik/#> (дата обращения: 01.05.2012).

¹⁰ Там же.

образом отличающихся от тех, которые в свое время применяли Тайлор, Файоль, Форд, Кейнс, заложившие основы современного менеджмента. «Информациональная экономика, – пишет М. Кастельс, – это подмножество индустриальной. Она заключается в глубоком улучшении технологии и использовании знаний и информации во всех процессах материального производства и распределения на основании гигантского скачка вперед, в размахе и возможностях системы обращения»¹¹.

Курс на развитие институтов информационного общества в России, заявленный руководством Российской Федерации, предполагает высокий уровень развития информационных и телекоммуникационных технологий и их интенсивное использование в повседневной жизни. В соответствии с этим курсом принята Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации¹², утвержден план мероприятий до 2020 г., создан Совет при Президенте РФ по развитию информационного общества, при Общественной палате РФ сформирована рабочая группа по проблемам развития информационного общества, проводится ежегодный Тверской социально-экономический форум «Информационное общество»¹³.

Как подчеркивается в Стратегии, динамика показателей развития информационной и телекоммуникационной инфраструктуры и высоких технологий в России не позволяет рассчитывать на существенные изменения в ближайшем будущем без совместных целенаправленных усилий органов государственной власти, бизнеса и гражданского общества. В Стратегии обозначена необходимость в среднесрочной перспективе реализовать имеющийся культур-

¹¹ Цит. по: *Шендрик А.* Информационное общество и его культура: противоречия становления развития.

¹² См.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации : утв. решением Президента РФ от 7 февр. 2008 г. № Пр-212 [Электронный ресурс] // Рос. газ. 2008. 16 февр. URL: <http://www.rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html> (дата обращения: 31.03.2012).

¹³ См.: *Погорский Э. К.* Становление информационного общества в Российской Федерации: возможности коммуникаций между гражданами и органами местного самоуправления [Электронный ресурс] // Slideshare. URL: <http://www.slideshare.net/pogorsky/ss-6809893> (дата обращения: 03.05.2012).