

МЕСТО АНАЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Исаков В. Б.,

Российская Федерация, г. Москва

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»,

профессор факультета права,

доктор юридических наук, профессор,

заслуженный юрист Российской Федерации

Принятие обоснованных и своевременных решений в экономике, политике, обороне и безопасности, культуре, науке, образовании – во многом определяется качеством их аналитической подготовки. Недостатки и пробелы аналитического обеспечения приводят к очевидным негативным последствиям – ошибочным управленческим решениям, недостижению поставленных целей, неэффективной трате материальных и финансовых ресурсов, нарушениям законодательства, торможению общественного развития в целом.

Место аналитики в государственном управлении и в обществе в целом – это большая комплексная проблема. Это место определяется историей, теми уроками, которые она преподносит, менталитетом народа и его руководителей, национальным опытом и зарубежными достижениями, на которые мы ориентируемся, а самое главное – социальным заказом на аналитику, осознанной потребностью в аналитике со стороны государственных органов, должностных лиц, предпринимателей, а также обычных граждан.

Законодательство в этом смысле – не первая и не самая главная «спица в колесе». Попытка законодательно установить то, что еще не созрело в обществе, приводит обычно к провалу, фиаско. Но верное и обратное: отставшие от жизни законы, игнорирующие созревшие потребности, деформируют систему управления, тормозят социальное развитие, задерживают принятие необходимых решений.

Как выглядит на сегодняшний день место аналитической деятельности в государственном управлении? Обратимся к статистике.

1. Немного объективной статистики.

Посмотрим на роль и значение аналитики с точки зрения места этого термина в официальных общероссийских классификаторах.

Общероссийский классификатор занятий (ОКЗ). Объем классификатора – 422 страницы, на них – **65 вхождений** слова «аналитика» (т. е. в среднем на каждой шестой-седьмой странице) [1; с. 1-422].

Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД-2). Объем классификатора 263 с., на них **3 упоминания** об аналитике [2; с. 1-263].

Национальная библиотечная библиографическая классификация (ББК). Объем – 688 страниц, на них – **83 упоминания** об аналитике. (Львиная доля упоминаний относится к математике, технике и химии) [3; с. 1-688].

Классификатор научных направлений Российского научного фонда (РНФ): объем классификатора 16 страниц, на них **13 упоминаний** об аналитике. [4; с. 1-16].

Номенклатура научных направлений, по которым присуждаются ученые степени (приказ Минобрнауки РФ от 24 февраля 2021 года № 118). В нем упомянуты 351 специальность, из которых **только 3** имеют в своем наименовании слово «аналитика»: «Вещественный, комплексный и функциональный анализ»; «Аналитическая химия» и «Системный анализ, управление и обработка информации». Понятно, что целый ряд других специальностей, не включающих термина «аналитика» также косвенно связаны с этой сферой, но прямо, включая термин «аналитика», – **только 3 из 351**. [5; с. 1-37].

В официальном классификаторе нормативных правовых актов, утвержденном указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 года № 511 «О классификаторе правовых актов», аналитика не выделена ни в качестве рубрики, ни даже подрубрики.

Из приведенных данных можно сделать вывод, что даже с точки зрения присутствия термина «аналитика» в технических и научных классификаторах аналитике есть куда расти.

Можно ли как-то поднять роль аналитики в государственном управлении, и если да, то как это сделать?

2. Первый вопрос – что такое «аналитика»?

Как законодательство определяет этот вид деятельности? Каковы его необходимые сущностные признаки? В законодательстве нет ответа на этот вопрос. А он носит принципиальный характер. Отсутствие нормативного определения аналитической деятельности не позволяет отграничить «аналитику» от научного исследования, эксперимента, экспертизы, прогноза, аудита, консалтинга. Неизбежно возникают вопросы при разграничении смежных с аналитикой видов деятельности (например, социальной инженерии) и определении места аналитики в отраслях производственной и социальной практики.

Кто может выработать такое определение? В «Аналитическом словаре» 2015 года дается более 40 определений аналитики [6; с. 15-22]. Которое из них следует принять за основу? Кто это может сделать? Кто должен сформулировать? На эти вопросы нет однозначного ответа. У нас множество разных аналитических центров, но я не вижу среди них такого, кто взял бы на себя философскую, методологическую и теоретическую «обязку» аналитической деятельности.

Отсюда рекомендация: указом Президента или постановлением Правительства необходимо определить центр, а лучше – несколько центров, которые наряду со своей текущей деятельностью взяли бы на себя функцию «анализа аналитики» – формирования базового словаря, философии,

методологии и теоретических основ в этой сфере. Без этого и в законодательстве, и в практике мы будем постоянно наткаться на терминологическую чересполосицу и непроработанность общих исходных положений.

3. Стандартизация аналитической деятельности.

Один из очевидных резервов повышения роли аналитики в государственном управлении – разработка и реализация **аналитических стандартов**. Причем, не только на федеральном уровне, но и уровне министерств, ведомств, департаментов, а также субъектов Федерации.

В Российской Федерации существует достаточно много разных видов стандартов: стандарты на продукцию, на услуги, на процессы, на терминологию, профстандарты и связанные с ними образовательные стандарты. Как обстоят дела со стандартизацией аналитической деятельности?

Среди полутора тысяч профессиональных стандартов можно обнаружить всего **4 стандарта**, имеющих отношение к аналитике: бизнес-аналитик; системный аналитик; специалист по автоматизации информационно-аналитической деятельности в сфере безопасности; специалист по исследованию и анализу рынка автомобилестроения. Еще несколько профстандартов касаются узких направлений в сфере производства. И это – все! [7; п.п. 1-1466].

Образовательных стандартов в сфере аналитики еще меньше – **все три**: лаборант-аналитик; системный анализ и управление; информационно-аналитические системы безопасности. Другими словами, подготовка кадров в сфере аналитики находится на самом начальном уровне [8].

Правда, если опуститься на уровень ниже, в программы и планы учебных дисциплин, мы найдем сотни упоминаний об аналитике, изучении аналитики, освоении аналитики, необходимости аналитической компетенции. Но что такое «аналитическая компетенция»? Какими знаниями и навыками должен обладать специалист-аналитик? Никто точно ответить на эти вопросы не может, поскольку само понятие «аналитика» остается неясным, законодательно не определенным.

Можно найти несколько примеров стандартов на **аналитические услуги**. Например, «Приказ Росреестра «Об утверждении положения по оказанию информационных, справочных, аналитических и консультационных услуг, анализу программ и проектов в соответствии с целью деятельности Учреждения» [9; п. 1-4]. Другими словами, некоторое количество стандартов в сфере аналитики существует, но это буквально единичные примеры.

К сожалению, не удалось обнаружить в сфере аналитики ни одного примера применения **современных систем управления качеством**, широко распространенных сегодня в сферах бизнеса и государственного управления. Конечно, далеко не все объекты и процессы аналитики можно стандартизировать и охватить системами менеджмента качества. Но все же эта область значительно шире, чем она выглядит сегодня. Очевидно, что широкое распространение электронного делопроизводства, информационных

технологий и систем с искусственным интеллектом повлечет расширение стандартизации в сфере аналитической деятельности.

4. Место аналитики в системе национальных проектов.

Проектность и проектное мышление считают одной из отличительных черт современной эпохи, учитывая то обстоятельство, что от монодисциплинарных задач и отраслевых проектов практика все чаще переходит к реализации крупных, межотраслевых и междисциплинарных проектов.

Посмотрим на действующие руководящие документы по проектированию с точки зрения того, какое место в них занимает аналитика. А именно:

Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации; [10; часть 1]

Функциональную структуру проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации; [10; часть 2]

Методические указания по разработке национальных проектов (программ) (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам); [11]

паспорта некоторых наиболее известных национальных проектов и программ.

Национальные проекты и программы – это крупнейшие организационно-правовые и политико-правовые документы, которые должны основываться на глубокой многосторонней аналитике. Каково ее реальное место? Что показывает анализ документов?

Первое. Аналитика в них, конечно, присутствует, но она как бы «растворена» в указаниях, решениях. Отдельных разделов и пояснений об используемой аналитической методологии очень мало. Исключение составляют указания о *методике расчета* отдельных целевых показателей и *порядок анализа* представляемых отчетов. Но это хотя и важные, но все же частные аналитические вопросы. Общая методология аналитики осталась за рамками указанных документов.

Второе. Единственный вопрос, который структурно выделен в содержании всех проектов и программ – это *финансовое обоснование*. Другие вопросы, в том числе аналитика, такой чести пока не удостоились.

Третье. В тех случаях, когда руководящие документы все же затрагивают вопросы аналитики, они касаются следующих традиционных тем: (а) взаимодействия с автоматизированной информационно аналитической системой, (б) обязанности участников направлять и представлять аналитические материалы и (в) приоритетности данных автоматизированной информационно-аналитической системы для анализа и расчета показателей.

Четвертое. Постановлением Правительства утвержден документ с названием «Функциональная структура проектной деятельности». Но на деле речь идет о все той же организационной структуре, в связи с которой говорится о функциях участников. Аналитика как особая функции в ней не отмечена [10; часть 2].

Пятое. В целом ряде пунктов Функциональная структура действительно касается аналитических полномочий и функций. Пожалуй, наиболее полно они закреплены за Министерством экономического развития. Согласно Функциональной структуре, это министерство [10; часть 2, п. 24]:

«осуществляет мониторинг и **анализ реализации** национальных проектов, федеральных проектов и региональных проектов;»

«проводит **анализ влияния** национальных проектов, федеральных проектов и региональных проектов на достижение национальных целей развития Российской Федерации и их целевых показателей;»

«анализирует данные и осуществляет оценку достоверности, актуальности, полноты и корректности данных, содержащихся в отчете по национальному проекту...».

Шестое. Отдельным пунктом Правительство обязало Министерство экономического развития, Федеральное казначейство, Министерство цифрового развития, Министерство финансов совместно с проектным офисом Правительства Российской Федерации обеспечить создание на базе государственной автоматизированной информационной системы «Управление» *подсистемы анализа реализации национальных проектов*. Будем надеяться на практические результаты этого важного решения [10, п.3 (2)].

В итоге, нельзя сказать, что аналитика и аналитические процедуры в содержании и структуре национальных проектов и программ забыты. Этого, конечно, нет. Но и сказать, что они занимают достойное место тоже нельзя. В содержании национальных проектов и программ можно найти положения, которые с точки зрения аналитики вызывают недоумение. Приведу конкретный пример. Вот выглядит главная цель проекта в Паспорте национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденном в 2019 году. Цель номер 1 сформулирована в нем следующим образом: «Увеличение внутренних затрат на развитие цифровой экономики за счет всех источников (по доле в валовом внутреннем продукте страны) не менее чем в три раза по сравнению с 2017 годом.» [12; раздел 2]. Другими словами, главная цель Программы сформулирована как *совокупность затрат*. Полагаю, что если бы в разработке проекта участвовали аналитики, они бы такую формулировку не пропустили.

5. Правильная конструкция правового регулирования.

Правовое регулирование любого вида деятельности – это всегда целый комплекс нормативных правовых актов: Конституция, законы, подзаконные акты и т.д. Как с этой точки зрения выглядит аналитика?

Аналитика в Конституции. Нужна ли отдельная статья про аналитику в Конституции? Полагаю, что нет. Вопросы аналитики, на наш взгляд, не относятся к предметам регулирования конституционного уровня. Но в одном случае упоминание об аналитике не было бы лишним. В статьях 71 и 72 Конституции РФ определяется компетенция федеральная и совместная с субъектами РФ. В статье 71 закреплены следующие положения:

«обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных», «метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; метеорологическая служба; официальный статистический и бухгалтерский учет».

Я бы не исключал, что со временем в этой статье могут появиться «официальные государственные стандарты аналитики и аналитические процедуры». Характер и масштабы проблемы вполне это допускают.

Аналитика на уровне федеральных законов. Наиболее близким к вопросам аналитики является Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ».

Что мы видим в этом законе? Понятие «аналитика» встречается в нем всего один раз в Статье 14. «Информационное обеспечение стратегического планирования» в следующем контексте: «Федеральная информационная система стратегического планирования используется в целях:... информационно-аналитического обеспечения участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования.».

Данный закон регулирует организацию стратегического планирования в стране, но делает это исключительно через систему и содержание *документов* стратегического планирования. Процедур разработки и принятия решений, в том числе аналитических процедур, он практически не касается. Это относится ко всему комплексу документов федерального и регионального уровня, возникших вокруг вопросов стратегического планирования. Полагаю, что на последующих стадиях положение должно быть изменено, т.е. обязательные аналитические процедуры в сфере стратегического планирования также должны найти законодательное закрепление.

Далее. Проблема законодательного закрепления аналитических процедур одним законом, конечно, не ограничивается. В настоящее время возник целый слой законодательных актов, в той или иной степени касающихся аналитики и смежных с ней вопросов. Это Федеральный закон «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»; Федеральный закон «Об экологической экспертизе»; Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; Федеральный закон «Об аудиторской деятельности».

По проблемам аналитики принято большое количество подзаконных нормативных правовых актов – указов Президента, постановлений Правительства, актов министерств и ведомств. Среди них следует особо выделить Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 года № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации», поставивший комплекс задач правового и организационного характера, направленных на повышение эффективности взаимодействия органов публичной власти в сфере

стратегического планирования, его научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения.

Коллеги из МИТСО разработали проект модельного закона «Об информационно-аналитическом обеспечении правоохранительной деятельности». Бесспорно, что это интересная концептуальная разработка, которая заслуживает самого пристального внимания.

Подробный анализ законодательства, складывающегося в сфере аналитики, выходит далеко за рамки этого сообщения. Однако совершенно очевидно, что этот процесс нормотворчества находится в начальной стадии. Система нормативных правовых актов в сфере аналитики пока не оптимальна, не имеет четкой продуманной структуры, в ней недостает необходимых звеньев (например, тех же аналитических стандартов и систем управления качеством). Эта система требует дальнейшего развития и совершенствования.

Список цитированных источников

1. Общероссийский классификатор занятий. Принят и введен в действие Приказом Росстандарта от 12.12.2014 № 2020-ст (ред. от 18.02.2021).
2. Общероссийский классификатор видов экономической деятельности. Утвержден Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст (ред. от 23.12.2021).
3. Библиотечно-библиографическая классификация. Рабочие таблицы для массовых библиотек / Москва: изд-во «Либерея», 1997 – 688 с.
URL: <http://roslavl.library67.ru/files/382/bbk.pdf>
4. Классификатор научных направлений Российского научного фонда. URL: <https://rscf.ru/contests/classification/>
5. Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093. Приказ Министерства науки и образования Российской Федерации от 24.02.2021 № 118 (ред. от 27.09.2021).
6. Аналитический словарь / Под ред. Ю. Н. Коптева. – М., 2015. – 132 с.
7. Реестр профессиональных стандартов. URL: <https://profstandart.rosmintrud.ru/obshchiy-informatsionnyy-blok/natsionalnyy-reestr-professionalnykh-standartov/reestr-professionalnykh-standartov/>
8. «Федеральные государственные образовательные стандарты, дополнительные профессиональные программы» / СПС «КонсультантПлюс».
9. Об утверждении положения по оказанию информационных, справочных, аналитических и консультационных услуг, анализу программ и проектов в соответствии с целью деятельности Учреждения. Приказ ФГБУ «ФКП Росреестра» от 14.07.2017 № П/252 (ред. от 07.06.2021).
10. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»). Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 24.03.2022, с изм. от 09.04.2022).
11. Методические указания по разработке национальных проектов (программ). (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 14.10.2019 № 12).

12. Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7.