УДК [316.343.656:35:004](470.41)

ЛОГИНОВА И.В.

Амбивалентность отношения государственных служащих к информатизации системы государственного управления: социологический анализ на примере Республики Татарстан

Статья посвящена социологическому анализу восприятия государственными служащими процесса информатизации системы государственного управления, выявлению их позитивного и негативного отношения к внедрению Электронного Правительства и сопутствующим организационным изменениям.

Ключевые слова: информатизация, Электронное Правительство, отношение государственных служащих.

Переход к информационному обществу предъявляет новые требования как к системе органов государственного управления в целом, так и к самим государственным служащим в частности. Стоит отметить, что неотъемлемую роль в реформировании системы государственного управления играют современные информационно-коммуникационные технологии. Как отмечают многие ученые, использование автоматизированных информационных систем дает принципиально новые возможности в работе с информацией, а также обеспечивает грамотную аналитическую поддержку принятия и исполнения решений[1]. При этом внедрение системы Электронного Правительства сопровождается определенными организационными изменениями, которые сказываются на социальных отношениях, поведении и деятельности самих работников организации. Как показывают различные исследования, именно от мотивации, осознания персоналом необходимости и важности подобных трансформаций и поддержки проводимых мероприятий во многом зависит успешный исход реформирования[2].

Несмотря на всю важность социальной составляющей процесса информатизации системы государственного управления, результаты его первого этапа, ознаменованного принятием Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)», в большинстве своем не были достигнуты[3]. Причиной подобного провала во многом стал чисто технократический подход к процессу информатизации, а также отсутствие понимания сущности процесса информатизации сотрудниками органов государственного управления.

Принятие государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)», на наш взгляд, ознаменовало начало нового этапа информатизации. В связи с этим в настоящее время как никогда становится актуальным акцентирование внимания на социальных проблемах внедрения Электронного Правительства в органы государственного управления и

формировании нового типа мышления государственных служащих.

С октября 2011 по январь 2012 года автором был проведен социологический опрос методом анкетирования с целью анализа социально-организационных аспектов информатизации системы органов государственного управления. В рамках данного социологического исследования отдельный блок вопросов был посвящен изучению восприятия государственными служащими внедрения Электронного Правительства и сопутствующих организационных изменений.

Социологический опрос был проведен на базе региональных органов исполнительной власти Республики Татарстан. Стоит отметить, что государственные служащие данного субъекта Российской Федерации были выбраны в качестве объекта исследования не случайно. Достаточно высокий уровень информатизации, насыщение инфокоммуникационными технологиями органов государственного управления позволяют Республике Татарстан быть одним из лидеров в сфере внедрения и использования Электронного Правительства и обладать определенным потенциалом для перехода на качественно новый этап развития процесса информатизации, где основное внимание будет уделяться социально-организационным аспектам.

Генеральная совокупность в исследовании представлена 4812 государственными служащими региональных органов исполнительной власти Республики Татарстан (по данным на конец сентября 2011)[4].

Необходимый объем репрезентативной выборочной совокупности был рассчитан по методу В.И. Паниотто и примерно равен 370 государственным служащим с допущением 5%-й ошибки.

Выборочная совокупность исследования представлена 396 государственными служащими органов исполнительной власти Республики Татарстан. Отбор респондентов проводился комбинированным методом с применением квотно-случайной выборки по следующим параметрам: занимаемая должность и место работы.

Говоря о месте работы, следует отметить, что для полноты и репрезентативности данных социологический опрос был проведен в региональных органах исполнительной власти разных уровня и сферы деятельности. Так, автором были отобраны министерства, агентства и ведомства, характеризующиеся социальной, экономической, экологической и иной направленностью своей деятельности.

Анализ распределений ответов респондентов из обследуемой совокупности выявил следующие социально-демографические характеристики сотрудников региональных органов исполнительной власти.

По занимаемым должностям государственные служащие распределены на три группы: руководители, заместители руководителей – 30,3%; специалисты (должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций) – 34,4%; обеспечивающие специалисты (должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов) – 35,3%.

Доли мужчин и женщин в обследуемой совокупности составляют 62,4% и 37,6%, что, в принципе, отражает среднее статистическое распределение по половому признаку на территории Российской Федерации (54% и 46% соответственно)[5].

Возраст опрошенных государственных служащих характеризуется следующим распределением: 18–30 лет – 38,9% респондентов; 31–40 лет – 27,1%; 41–50 лет – 14,9%; 51–60 лет – 17,6%; старше 60 лет – 1,4%. Полученные данные свидетельствуют об «омоложении» кадрового состава государственной службы.

В целях исследования восприятия государственными служащими процессов информатизации эффекты от внедрения Электронного Правительства были сгруппированы автором в следующие блоки: технические, организационные и социальные. В каждом из блоков респондентам было предложено выбрать не более трех вариантов ответов.

Говоря о положительном влиянии информатизации на систему государствен-

ного управления, следует отметить, что среди технических эффектов респонденты выделили такие, как повышение скорости оказания государственных услуг (53,8%), повышение эффективности оперативной работы сотрудников (52,9%), сокращение времени на текущий сбор и обработку информации (46,6%).

В качестве положительных организационных эффектов государственные служащие прежде всего видят такие, как обеспечение возможности быстрого межведомственного взаимодействия (снижение межведомственных барьеров) – 86,8%; увеличение взаимодействия сотрудников различных подразделений – 52,3%; возрастание уровня контроля за деятельностью сотрудников – 46,8%; оптимизация административных процессов и сопутствующая реорганизация учреждения с целью повышения эффективности деятельности – 26,8%; сокращение структурных подразделений в организации – 5,9%.

В блоке «Социальные эффекты» ответы распределились следующим образом: повышение качества оказания государственных услуг – 56,6%; повышение степени прозрачности деятельности каждого сотрудника и организации в целом – 50,2%; повышение самодисциплины и ответственности сотрудников – 42,5%; возрастание аналитических, творческих функций в работе и уменьшение чисто механической, технической составляющей – 22,2%; снижение уровня конфликтности между сотрудниками, подразделениями по поводу подготовки и исполнения управленческих решений – 15,8%; повышение функций сотрудников, связанных с разработкой управленческих решений – 13,1%; повышение уровня удовлетворения сотрудников от работы – 9%; сокращение кадрового состава в органе государственной власти – 9%.

Как видно из приведенных результатов, государственные служащие в первую очередь связывают информатизацию с увеличением скорости и качества предоставления государственных услуг населению. По мнению респондентов, информатизация обеспечивает возможность быстрого межведомственного взаимодействия, сокращает время на текущий сбор и обработку информации, увеличивает степень прозрачности и контроля за деятельностью сотрудников, что, в свою очередь, повышает самодисциплину и ответственность государственных служащих.

В то же время особый исследовательский интерес представляет тот факт, что такие важные параметры, как повышение уровня удовлетворенности сотрудников от работы, оптимизация административных процессов и сопутствующая реорганизация учреждения, оказались практически в конце рейтинга ответов. Данное обстоятельство еще раз свидетельствует о том, что на сегодняшний момент у государственных служащих пока не сложилось понимание истинной сути информатизации, их внимание больше приковано к техническим аспектам, при этом они забывают, что именно от грамотной оптимизации процессов и в не меньшей мере от их собственной удовлетворенности работой зависит эффективность внедрения Электронного Правительства и быстрое и качественное предоставление государственных услуг.

Переходя к анализу негативных эффектов от внедрения и использования информационно-коммуникационных технологий в органах государственного управления, стоит отметить, что лишь 14% респондентов не видят никакого отрицательного влияния.

В качестве отрицательных технических эффектов государственные служащие воспринимают такие, как наличие дублирующих друг друга систем, например параллельное использование электронного и бумажного документооборота – 56,6%; дефицит специализированных баз данных – 45,2%; дефицит информационной безопасности – 36,2%; увеличение времени на текущий сбор и обработку информации – 14%.

Рассматривая организационные эффекты, стоит отметить, что государственные служащие негативно относятся к изменениям как своих должностных обязанностей (24,9%), так и функций структурных подразделений вследствие внедрения системы Электронного Правительства (16,7%). Полученные результаты наглядно свидетельствуют о том, что работ-

ники органов государственного управления пока не готовы к организационным трансформациям и оптимизации административных процедур. Стоит отметить, что подобное негативное отношение к данным процессам формирует у них лишь формальное принятие изменений и еще больше мотивирует на проведение негласной политики «молчаливого сопротивления»[6] происходящим на фоне информатизации и административной реформы трансформациям.

Примечательным является тот факт, что к негативным последствиям информатизации государственные служащие также отнесли такой эффект, как возрастание уровня контроля за деятельностью сотрудников (28,1%). На наш взгляд, данное обстоятельство свидетельствует не только о том, что государственные служащие не готовы к совершенствованию системы государственного управления, но и о том, что они не понимают сущности функционирования в рамках бюрократической структуры. Ведь именно контроль является одним из тех выделенных еще М. Вебером положительных свойств бюрократии, который делает данную организацию эффективной и функциональной[7].

Переходя к анализу негативных социальных эффектов, следует отметить, что в данном срезе государственные служащие связывают информатизацию с увеличением количества служебных задач за счет сокращения времени на их выполнение – 46,2%; возрастанием стресса, психических нагрузок – 36,7%; увеличением аналитической составляющей в структуре рабочей нагрузки, интенсификацией деятельности – 28,1%; открытостью процесса подготовки и исполнения решения, не позволяющей скрыть возможные ошибки и влияние человеческого фактора, – 16,7%; страхом потери работы из-за автоматизации большинства функций сотрудников – 12,7%; снижением уровня удовлетворенности работой у сотрудников – 10,4%.

Проанализировав полученные результаты по поводу влияния информатизации на органы государственного управления, нами была выявлена амбивалентность мнений государственных служащих по ряду аспектов информатизации. Такие эффекты от информатизации, как «возрастание уровня контроля за деятельностью сотрудников», «повышение степени прозрачности деятельности», «оптимизация административных процессов», «возрастание аналитических, творческих функций в работе», были признаны респондентами как положительными, так и отрицательными.

Интересным является также тот факт, что среди положительных эффектов информатизации государственные служащие выделили «повышение уровня удовлетворенности работой», в то же время среди негативных последствий фигурировал ответ «снижение уровня удовлетворенности работой». Данное обстоятельство, по нашему мнению, свидетельствует о том, что государственные служащие больше надеются на повышение удовлетворенности работой в дальнейшем, нежели чем испытывают ее на современном этапе информатизации.

Таким образом, результаты исследования свидетельствуют о том, что, хотя государственные служащие во многом и осознают положительные стороны внедрения системы Электронного Правительства, в душе они пока не готовы принять сопутствующие информатизации изменения и функционировать по-новому. Стоит отметить, что сложившаяся ситуация принципиально не отличается от положения дел десятилетие назад. Так, например, результаты социологического опроса готовности государственных служащих к применению информационных компьютерных технологий, проведенного еще в 2002 году Е.В. Ивановой (общая выборочная совокупность составила 600 респондентов) показали, что, несмотря на то, что большинство государственных служащих (около 87%) считают, что компьютеризация их подразделения привела к облегчению работы с информацией, между уровнем программно-технической оснащенности организации и оценками специалистов результатов информатизации отсутствует явная корреляция. Из этого следует, что в оптимизме респондентов по поводу результатов информатизации было больше надежд и по-

следствий пропагандистских акций, нежели чем реалий[8]. На наш взгляд, именно это обстоятельство в дальнейшем привело к чисто формальному принятию происходящих процессов, частому сопротивлению переменам и такому эффекту, как «обманывание процесса»[9], когда люди следуют новому процессу на бумаге, но продолжают использовать старые методы, что отрицательно сказалось на эффективности реализации Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)». Однако, несмотря на принятие новой государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)», можно констатировать, что успешное проведение мероприятий в области информатизации и оптимизации административных процессов до сих пор оказывается под угрозой из-за нерешенности старых социальных проблем, амбивалентности отношения государственных служащих к процессу информатизации и отсутствия грамотных механизмов формирования нового типа мышления сотрудников органов государственного управления.

[1] См.: Centeno C., van Bavel R & Burgelman J.C. A Prospective View of e-Government in the European Union //*The Electronic Journal of E-Government*. Vol 3. Issue 2. 2005. P. 59–66; Finger M & Pecoud G. From e-Government to e-Governance? Towards a Model of e-Governance // *The Electronic Journal of E-Government*. Vol 1. Issue 1. 2003. P. 1–10; Andersen K.V. e-Government: Five Key Challenges for Management // *The Electronic Journal of E-Government*. Vol 4. Issue 1. 2006. P. 1–8.

[2] Русанов А. Социальные аспекты внедрения концепции «Электронного правительства»// Журнал «Государственная служба». 2008. №4. С. 174–179; Schelley M., Thrane L., Shulman S., Lang E., Beisser S., Larsson T. and Mutti J.Digital Citizenship: Parameters of the Digital Divide // *Social Science Computer Review* (22:2). 2004. P. 75–88.

[3] Рудычева Н. «Электронная Россия»: чем закончилось и кто виноват? // http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2011/articles/article2.shtml

[4] О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в январе–сентябре 2011 г. // http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/265.htm

[5] Росстат: численность мужчин и женщин // http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/population/demography/#

[6] Grunden K.A. Social Perspective on Implementation of e-Government – a Longitudinal Study at the County Administration of Sweden // Electronic Journal of e-Government. Vol. 7. Issue 1/ 2009 // http://www.ejeg.com/volume7/issue1/p49

[7] Weber M. The Theory of Social and Economic Organization. New York: The Free Press., 1947.

[8] Иванова Е.В. Эффективность использования информационных компьютерных технологий государственными и муниципальными служащими (по результатам социолог. исслед.) // Социология власти. 2003. № 4. С. 94–105.

[9] Maull R.S., Weaver A.M., Childe S.J., Smar P.A., Bennett J. Current issues in business process re-engineering // International Journal of Operations & Production Management. Vol. 15. Iss. 11, 1995. P. 37–52.