

УДК 316.77

Этапы информатизации системы государственного управления: социологический анализ

**Логинова И.В.**

Аспирант кафедры государственного, муниципального управления и социологии Казанского национального исследовательского технологического университета

В статье рассматриваются основные этапы информатизации системы государственного управления и проводится социологический анализ присущих каждому периоду социально-организационных и управленческих аспектов данного процесса.

Ключевые слова: информатизация, информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), система государственного управления.

Переход к информационному обществу предъявляет новые требования к системе органов государственного управления. Неотъемлемую роль в данном процессе играет грамотная информатизация, способствующая качественному проведению административной реформы и совершенствованию деятельности органов государственного управления. В связи с этим целью настоящей статьи является пристальное изучение развития информатизации системы государственного управления в Российской Федерации и выделение социально-организационных и управленческих аспектов на каждом историческом этапе.

Для методологии нашего исследования важное значение имеет подход Е.М. Стырина, модифицировавшего предложенную Р. Хиксом [1, с. 26] классификацию моделей взаимодействия бюрократических органов государственного управления: игнорантную, изоляционную, идеализирующую, интеграционную [2]. Стоит отметить, что данные типы отличаются масштабом осмысления применения ИКТ в системе государственного управления. При этом правомерным будет утверждение, что данная классификация отражает логику исторического развития информатизации органов государственного управления и может быть представлена в качестве следующих этапов:

Первый этап. Он характеризуется тем, что государственные служащие и их руководители не осведомлены обо всех возможностях ИКТ и информационных систем. В связи с этим они не только не

задумываются о потенциале инфокоммуникационных технологий для осуществления административной реформы, но даже не уделяют достаточного внимания их практическому использованию в своей повседневной деятельности. В данном случае финансовые затраты на внедрение и применение ИКТ остаются на низком уровне, а ответственные за ИТ-сферу руководители практически не имеют реального влияния из-за ограниченности ресурсов и низкого статуса самих ИКТ. Стоит отметить, что данный начальный этап был пройден большинством стран в 70-х-начале 90-х гг. XX века, когда уровень оснащенности инфокоммуникационными технологиями органов государственного управления был минимален, а компьютер являлся в большинстве случаев модным атрибутом, нежели реальным инструментом повседневной работы государственных служащих.

Второй этап. Его отличительной чертой является то, что государственные служащие осведомлены о возможностях инфокоммуникационных технологий несмотря на то, что они еще не обладают достаточными навыками в сфере использования ИКТ и во многом испытывают нехватку глубинного осознания роли информации. Инвестиции в ИТ-сферу закладываются в планы бюджетов, однако во многом остаются направленными только на узкую деятельность специалистов по информатизации и закупку компьютерной техники. Этот этап характеризуется чистой автоматизацией и надеждой на то, что в будущем затраты на инфокоммуникационные техно-

логии принесут положительные эффекты. Тем не менее, ИКТ до сих пор не рассматриваются в качестве важного инструмента для реформирования системы государственного управления. Рассматривая опыт Российской Федерации, стоит отметить, что данный этап по времени совпадает с началом нового столетия. В этом период начинают появляться первые научные работы, посвященные исследованию внедрения и использования информационно-коммуникационных технологий.

Так, к числу наиболее значимых следует отнести проведенное в 2000-2001 гг. М.Е. Васильевым социологическое исследование социокультурных факторов информатизации органов государственного и муниципального управления (опрошено 727 служащих, представляющих органы государственного и муниципального управления Южного региона РФ). Так, ученый, в частности, определил, что служащие Южного региона РФ в своем большинстве (более 80 %) положительно воспринимают и оценивают процесс информатизации органов государственного и муниципального управления, около трех четвертей (71,4 %) постоянно применяют ПК в своей работе [3]. Однако пользовательский потенциал, уровень знаний, умений и навыков государственных и муниципальных служащих региона в применении информационно-коммуникационных технологий не в полной мере соответствует современным требованиям. Характер потребностей и приоритетов служащих как в овладении, так и в применении ими информационно-коммуникационных технологий свидетельствует об определенной технократической направленности информатизации органов государственного и муниципального управления. Также значимым результатом данного социологического опроса является выявление серьезного различия между занимаемой должностью и категорией пользователя ПК: выявлен тот факт, что наибольшая доля респондентов, относящих себя к начинающим пользователям ПК, представлена руководителями и заместителями руководителей – 36,7 %, а также советниками и консультантами – 36,8 %. Именно руководители и заместители руководителей административных структур менее всех постоянно используют (38,0 %) и более всех не используют (13,7 %) ПК в своей работе [3].

На наш взгляд, выводы предыдущего социологического опроса подтверждает проведенное в 2002 г. исследование Е.В. Ивановой (общая выборочная совокупность составила 600 респондентов). Исследуя готовность государственных служащих к применению информационных компьютерных технологий, автор выявила, что, несмотря на существующие проблемы, большинство государственных служащих (81 %) считают, что компьютеризация их подразделения привела к облегчению работы с информацией [4, с. 105]. Однако, как отмечает исследователь, данное мнение более демонстрирует

надежды, чем реалии, хотя в принципе результаты исследования свидетельствуют о том, что сотрудники государственных учреждений психологически готовы к восприятию новаций и интуитивно чувствуют, что отдача от информационных технологий должна и может быть выше. Исследуя мнение руководителей высшего ранга, автор выявил у них искаженное представление о своей роли в информатизации подчиненного ему подразделения: 73 % руководителей считают, что уделяют достаточно внимания вопросом информатизации, в то время как среди специалистов лишь 40 % согласны с этим. Данный факт не может не вызывать тревоги, ибо, как показывают результаты данного исследования, именно от личности первого руководителя, степени его настроенности на внедрение инфокоммуникационных технологий зависит во многом успех реализации данного проекта [4, с. 105].

Заслуживают внимания и такие выявленные исследователем значимые социальные проблемы информатизации, как уход первого руководителя от участия в данном процессе, слабое использование служащими сервисных возможностей компьютеров для организации своей деятельности, изменение традиционных форм документооборота, перенос ответственности за некачественно выполненную работу на компьютер, повышение уровня тревожности и неуверенности при принятии решений из-за недостаточной очевидности обработки данных, опасения возможной потери работы из-за высвобождения мест в результате компьютеризации, увеличение возможностей служебного и общественного контроля за служащими, слабое развитие компьютерной этики [4, с. 103].

Вторичный анализ исследований российских авторов по данной проблеме позволил сделать вывод, что в начале 2000-х гг. процессы информатизации носили в основном поверхностный, сугубо технократический характер. Как отмечает И.Л. Бачило, в системе государственного управления в этот период преобладало стремление к информатизации отдельных структур и функций. Момент осознания всеобщности процесса освоения информационных технологий еще не наступил [5]. В свою очередь, недопонимание со стороны работников государственных органов, в частности руководителей высшего звена, сущности ИКТ, восприятие новых технологий как угрозы приводило во многом к усугублению старых проблем и возникновению новых.

Третий этап является, по нашему мнению, непосредственным процессом информатизации, когда органы государственного управления достаточно оснащены компьютерной техникой и готовы к внутриорганизационному и межведомственному электронному взаимодействию. На этом этапе, как отмечает Е.М. Стырин, государственные руководители воспринимают информационно-коммуни-

кационные технологии как панацею для решения любых поставленных задач, а наличие навыков работы с ИКТ является составной частью требований к государственным служащим при приеме на работу. «Сами чиновники верят, что исходящая от них инициатива по запуску проектов информатизации способна повлиять на успешное развитие их карьеры. Государственные инвестиции в масштабные IT-проекты высоки, ответственные за информатизацию руководители ждут быстрой отдачи, загружая подчиненных работой» [2]. На этом этапе много информационных проектов заканчивается неудачей в связи с отсутствием четкой стратегии реализации, налаженного взаимодействия сразу нескольких различных по сферам своей деятельности государственных подразделений. Так, использование ИКТ в деятельности органов государственного управления подчиняется решению их внутренних задач, а не проблем общества в целом [6]. Согласимся с замечанием А.В. Павроза о том, что в подобных условиях использование новейших информационных технологий зачастую не дает заметного результата с точки зрения повышения функциональной способности государства. Это связано с тем, что внедрение информационных систем в подавляющем большинстве случаев рассматривается как сугубо техническая проблема, вне контекста идеологии и методологии современных административных реформ, а внедряемые ИКТ не поддерживают реформы органов политико-административной власти в соответствии с современными концепциями государственного управления. Они лишь информатизируют и автоматизируют существующие бюрократические организации и процедуры [7].

Еще одной проблемой данного этапа является директивный характер внедрения ИКТ. Данное обстоятельство заставляет ученых опасаться, что функции системы электронного правительства будут сведены до уровня прикладного инструментария управления государством, а не источника административных преобразований [8, с. 175]. Поэтому, чтобы исправить складывающуюся ситуацию именно на данном этапе при внедрении цифровых преобразований необходимо использовать грамотный профессиональный менеджмент и закладывать основы для управления вызванными информатизацией организационными изменениями в будущем.

Анализ первых трех этапов информатизации органов государственного управления позволил сделать вывод, что в основном они носят технологическую направленность. Стоит отметить, что подобный технологический детерминизм присущ не только Российской Федерации. Опыт передовых стран в области информатизации органов государственного управления также показал, что начальные этапы внедрения и использования информационно-коммуникационных технологий характеризовались

недостатком внимания к социокультурным аспектам информатизации. Несмотря на это, большинство из этих государств достаточно успешно завершили первые стадии. Так, например, европейские исследования показывают, что информатизация, несмотря на возникающие проблемы и препятствия, имела больше положительных результатов и сумела заложить основы для проведения дальнейшей административной реформы и трансформации системы государственного управления [9, с. 271]. При этом использование ИКТ зачастую ассоциировалось с увеличением открытости рабочих процессов и доступностью информации о государственных органах [10, с. 17].

Вместе с тем начинают появляться научные исследования, посвященные рискам и проблемам информатизации, целью которых является привлечение внимания к социальным аспектам внедрения и использования ИКТ [11, с. 82]. К примеру, К. Грунден в своем лонгитюдном исследовании социальных перспектив внедрения Электронного правительства в Швеции среди социальных проблем информатизации выделил такие, как возросший уровень стресса у работников, увеличение внешних и внутренних цифровых различий между разными группами сотрудников, фокусирование руководством в основном на эффективности и пренебрежение им таких аспектов, как качество условий работы [12].

На наш взгляд, только перенесение внимания на социальные, культурные и социально-организационные аспекты внедрения и использования информационно-коммуникационных технологий может способствовать переходу на четвертый этап развития процесса информатизации. Именно на данном этапе государственные служащие в начинают воспринимать роль информации в качестве главенствующей, рассматривать ее как ключевой организационный ресурс для реализации государственных функций. На этом этапе приоритет начинает отдаваться управлению государственной информацией, ибо информация вне зависимости от формы является стратегическим ресурсом и предполагает эффективное управление на протяжении всего своего жизненного цикла. Такое управление основано на грамотном сборе, анализе, обработке и распределении данных для обеспечения их целостности и согласованности информации [1, с. 27]. При этом самим инфокоммуникационным технологиям отводится второстепенная роль: они рассматриваются не как самоцель, а значимый инструмент для реализации определенных задач реформирования. Процесс информатизации начинает сопровождаться организационными трансформациями и оптимизацией административных процедур.

Подводя итоги, стоит отметить, что, несмотря на всю важность успешного проведения информатизации системы государственного управления, можно

констатировать, что результаты его первого этапа, ознаменованного принятием Федеральной целевой программой «Электронная Россия (2002-2010 гг.)», в большинстве своем не были достигнуты [13]. По справедливому замечанию О. Петрова, первая модель Электронного Правительства в Российской Федерации зашла в тупик: при высоких издержках видны лишь ограниченные результаты мероприятий по информатизации [14]. Из вышеизложенного анализа можно сделать вывод, что причиной подобного провала стал чисто технократический подход к процессу информатизации и пренебрежение значимостью социально-организационных факторов. Принятие государственной программы «Информационное общество (2011-2020 гг.)», на наш взгляд, ознаменовало начало второго этапа информатизации. В связи с этим в настоящее время как никогда становится актуальным акцентирование внимания на социальных проблемах информатизации органов государственного управления. Ибо только при условии переосмысления концепции государственного управления в информационную эпоху и использования трансформационного потенциала информационно-коммуникационных технологий можно осуществить переход к третьему этапу информатизации и заложить основы для выхода на качественно новый уровень государственного управления.

Литература:

1. Heeks R. Reinventing Government in the Information Age, in R. Heeks (ed.) Reinventing Government in the Information Age / International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform. – London: Routledge, 2002. – P. 26-28.
2. Стырин Е.М. Региональное электронное правительство в России // Вестник Моск. Ун-та. Сер. 21. Управление. – 2006. – № 1. – URL: <http://www.spa.msu.ru/images/File/Vestnik/Styrin.pdf>
3. Васильев М.Е. Эмпирическое исследование социокультурных факторов в информатизации органов государственного и муниципального управления. – URL: <http://www.ict.edu.ru/vconf/>
4. index.php?a=vconf&c=getForm&r=thesisDesc&d=light&id_sec=183&id_thesis=6995
5. Иванова Е.В. Эффективность использования информационных компьютерных технологий государственными и муниципальными служащими (по результатам социолог. исслед.) // Социология власти. – 2003. – № 4. – С. 94-105.
6. Бачило И.Л. Информационные технологии и система органов государственной власти. Нормативное регулирование. – URL: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/54f139dd9f151523c32569ad00473446>
7. Реформа органов исполнительной власти в России: взгляд ВШЭ. Доклад ГУ ВШЭ. – URL: <http://www.hse.ru/temp/2002/preskonf1009/pressrelease.htm>
8. Павроз А.В. Электронное правительство и расширение способности государства. – URL: <http://infosoc.ru/2007/thes/part3/Pavroz.pdf>
9. Русанов А. Социальные аспекты внедрения концепции «Электронного правительства» // Государственная служба. – 2008. – № 4. – С. 174-179.
10. Gil-Garcia, J. Ramon & Martinez-Moyano, Ignacio J. Understanding the Evolution of E-Government: The influence of systems of rules on public sector dynamics' // Government Information Quarterly. – 2007. – Vol 24. -Issue 2, April. – P. 266-290.
11. Kraemer, K & King, J.L. Information Technology and Administrative Reform: Will E-Government be Different // Electronic Government Research. – 2006. – № 2(1) January-March. – P. 5-20.
12. Schelly 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. – 2004. – № 22. – P. 75-88.
13. Grundén K. A. Social Perspective on Implementation of e-Government – a Longitudinal Study at the County Administration of Sweden // Electronic Journal of e-Government. – 2009. – Vol. 7. – Issue 1. – URL: <http://www.ejeg.com/volume7/issue1/p49>
14. Рудычева Н. «Электронная Россия»: чем закончилось и кто виноват? – URL: <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2011/articles/article2.shtml>
15. Петров О. Gov 2.0: Новый этап развития электронного правительства и роль Всемирного банка // VII Тверской социально-экономический форум «Информационное общество» – Аналитика, статистика, обзоры и рейтинги, 8-9 июля, 2010. – URL: <http://www.gosman.ru/content/012.pdf>

Stages of Computerization of the System of State Administration: Sociological Analysis

I. Loginova

Kazan National Research Technological University

The paper deals with main stages of computerization of the system of state administration and presents sociological analysis of social and management aspect of the process characteristic of every stage.

Key words: computerization, information and communications technologies, system of state administration.