

ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО

УДК 351/354:004(470+571)

Е.П. Тавокин

ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАТИВНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

ТАВОКИН Евгений Петрович — доктор социологических наук, профессор Российской академии государственной службы при Президенте РФ. E-mail: tavokin@mail.ru

Актуальность темы обусловлена противоречием между огромным потенциалом новейших информационных технологий, с одной стороны, и чрезвычайно низким уровнем его практической реализации в органах власти — с другой. В связи с этим анализируются материалы экспертного опроса, на основе которых выявляется реальное состояние использования ИКТ в органах власти, связанные с этим проблемы, определяются направления развития.

Ключевые слова: информационно-коммуникативные технологии, информатизация, компьютеризация, органы власти, управлеченческая деятельность.

В России развитие информатизации закреплено на государственном уровне в Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 гг.)» и ряде региональных программ. Процесс информатизации развивается главным образом на базе информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Одна из перспективных сфер, в которых потенциальный эффект ИКТ может проявиться наиболее масштабно, — это сфера социального управления. Несмотря на очевидные преимущества и огромный потенциал, процесс информатизации протекает далеко не однозначно, сталкивается с множеством неожиданных проблем, является чрезвычайно длительным, сложным и, хотя темп научно-технического прогресса ускоряется, пройдет еще много лет, прежде чем об этом можно будет говорить как о свершившемся факте. В частности, имеющийся опыт показывает, что ИКТ не всегда оправдывают ожидания даже в информационно развитых странах. В России к общемировым трудностям присоединяются и специфичные для нашей страны негативные факторы, выявление и ликвидация которых представляет собой важную задачу. Весьма противоречиво, сталкиваясь с большими препятствиями, проникновение ИКТ в управлеченческую деятельность происходит в практике управления органов власти. Именно здесь в наибольшей степени проявляется **противоречие** между огромным потенциалом новейших информационных технологий, с одной стороны, и чрезвычайно низким уровнем его практической реализации, с другой. Вследствие этого в структурах органов власти сохраняются традиционные формы и механизмы управления, что не способствует решению стратегических задач модернизации и обновления.

© Тавокин Е.П., 2011

Таким образом, становится весьма актуальным выявление оптимальных форм и механизмов интеграции ИКТ в управленческую деятельность, а также степени их влияния на эффективность социального управления в целом и структур органов власти в частности.

С целью изучения конкретной ситуации и определения возможных направлений совершенствования механизмов включения ИКТ в управленческую практику органов государственной власти автор в ноябре-декабре 2010 г. провел экспертный опрос. Численность экспертной группы — 105 человек. Основные объективные характеристики экспертной группы представлены в таблице 1.

Таблица 1 Основные характеристики респондентов экспертного опроса (%)

ПОЛ	%
Мужской	49,5
Женский	50,5
ВОЗРАСТ	
До 29 лет	24,8
30–39 лет	19,0
40–49 лет	25,7
50–59 лет	29,5
ОБРАЗОВАНИЕ	
Юридическое	16,3
Экономическое	39,4
Другое гуманитарное	13,5
Инженерно-техническое	32,7
Медицинское	3,8
Военное	7,7
Педагогическое	3,8
Другое	1,9
ДОЛЖНОСТЬ	
Высшие	13,0
Главные	34,8
Ведущие, старшие	16,3
Консультант, эксперт	17,4
Другие	18,5
УРОВЕНЬ ОРГАНА ВЛАСТИ	
Региональный	75,5
Федеральный	24,5

В целом значения названных характеристик с вполне приемлемой точностью воспроизводят структуру и значения этих же характеристик в генеральной совокупности (кадровом составе федеральных и региональных органов власти). Это дает основание рассматривать данную экспертную группу как репрезентативную.

Оценки экспертами интенсивности использования ИКТ в деятельности органов власти приведены в таблице 2. Как видно, ИКТ используются практически во всех органах власти. Однако интенсивность их использования нельзя признать удовлетворительной. Кроме того, имеются заметные отличия в значениях этой характеристики в зависимости от уровня органа власти.

В федеральных органах власти ИКТ используются заметно интенсивнее. Лишь пятая часть экспертов федеральных госструктур критически оценивает уровень использования ИКТ в своих ведомствах. Показательно в этом смысле и то, что среди них не нашлось тех, кто бы затруднился с ответом.

Таблица 2 Интенсивность использования ИКТ в федеральных и региональных органах власти (%)

Интенсивность использования ИКТ	Все эксперты	Региональный уровень	Федеральный уровень
Используются весьма интенсивно	21,9	20,0	28,0
Используются, но не в полной мере	27,6	47,5	52,0
Используются далеко не в полной мере	48,6	30,0	20,0
Затрудняюсь ответить	1,9	2,5	—

Следует отметить, что мужская часть экспертов более критично по сравнению с женской оценивает ситуацию: лишь 17,3% из них полностью позитивно оценивает уровень использования ИКТ. У женской половины эта доля составляет 26,4%. Аналогично выглядят и крайне отрицательные оценки: 32,7% экспертов-мужчин полагают, что ИКТ используются далеко не в полной мере. Среди экспертов-женщин, согласных с этой оценкой, нашлось лишь 22,6%. Есть основания полагать, что разница обусловлена более высокой планкой оценки у экспертов-мужчин. Важной характеристикой качества включения ИКТ вправленческую деятельность является номенклатура тех задач, при решении которых они используются. Представление об этом дает таблица 3.

Таблица 3 Номенклатура и частота решения задач с помощью ИКТ в управляемой деятельности органов власти (%)

Поиск необходимой информации	78,1
Набор и редактирование текстов	73,3
Документооборот	67,6
Составление сводок, отчетов	41,9
Формирование и сопровождение архивов, БД	27,6
Выполнение расчетов	25,7
Организационные задачи	23,8
Статистический, математический анализ данных	20,0
Другое	6,7

Судя по всему, решение собственно управляемых задач (организационных, анализа данных) не является приоритетным направлением использования ИКТ в государственных структурах. Первые места занимают вполне традиционные — «поиск необходимой информации», «набор и редактирование текстов», «документооборот». Это вполне объяснимо: решение названных задач имеет огромное значение для эффективного функционирования любой организации, в том числе и для управляемой деятельности.

Уровень органа государственной власти привносит некоторые непринципиальные изменения в рассматриваемый иерархический ряд. Это отражено в таблице 4.

Таблица 4 Номенклатура и частота решения задач с помощью ИКТ в управляемой деятельности органов власти различного уровня (%)

Выполняемые задачи	Региональный уровень	Федеральный уровень
Поиск необходимой информации	78,8	76,0
Набор и редактирование текстов	76,3	64,0

Продолжение таблицы 4

Выполняемые задачи	Региональный уровень	Федеральный уровень
Документооборот	63,7	80,0
Составление сводок, отчетов	43,8	36,0
Выполнение расчетов	28,7	16,0
Формирование и сопровождение архивов, БД	26,3	32,0
Организационные задачи	25,0	20,0
Статистический, математический анализ данных	20,0	20,0
Другое	7,5	4,0

В госструктурах федерального уровня ИКТ наиболее интенсивно используются в задачах документооборота и поиска необходимой информации. Значительно ниже частота таких операций, как набор и редактирование текстов, составление сводок и отчетов, но при формировании и сопровождении архивов и БД компьютерные технологии используются заметно чаще. В целом для начального этапа включения ИКТ в управленческую деятельность органов власти эффективность их использования можно оценить как вполне удовлетворительную. На этом этапе именно рутинные операции подвергаются компьютеризации в первую очередь.

Перечень проблем, с которыми сталкиваются органы власти при попытках повысить эффективность использования ИКТ в своих организациях, представлен в таблице 5.

Таблица 5 Проблемы, которые препятствуют повышению эффективности использования ИКТ (%)

Недостаток финансирования	63,7
Недостаточная квалификация сотрудников	30,4
Непонимание необходимости адаптации формы и содержания	20,6
Консерватизм сотрудников	20,6
Консерватизм руководства	13,7
Несовершенство технического обслуживания	9,8
Другое	5,9

С большим отрывом в данном перечне лидирует недостаток финансирования на приобретение, модернизацию и расширение сферы использования ИТ. В два с лишним раза реже эксперты жалуются на недостаточную квалификацию сотрудников. Довольно серьезными препятствиями являются непонимание необходимости адаптации формы и содержания, консерватизм сотрудников, а также консерватизм руководства. Несовершенство технического обслуживания в этом перечне, как видно, занимает последнее место с весьма низким рейтингом.

Специфика уровня органа власти в данном контексте проявляется лишь в том, что на недостаток финансирования на приобретение, модернизацию и расширение сферы использования ИКТ эксперты федерального уровня сетуют гораздо чаще, чем их региональные коллеги (76,0% против 59,7%). Острота остальных проблем на федеральном уровне ощущается гораздо ниже.

Указанные причины обозначились вследствие того, что лишь треть (34,6%) экспертов указали на существенные позитивные изменения в сфере использования ИТ, произошедшие в их организациях за последние три года. Примерно половина (46,2%) экспертов отметила наличие весьма слабых позитивных сдвигов, а каждый десятый заявил, что никаких

позитивных изменений вообще не произошло. Если принять во внимание тот факт, что недостаток финансирования значительно острее ощущается на федеральном уровне, не вызывает удивления, что на позитивные изменения в сфере использования ИТ заметно больше указывают эксперты-регионалы, чем их федеральные коллеги (36,3% против 29,2%).

Перспективные в плане преодоления указанной проблемы (повышение эффективности включения ИКТ в управленческую деятельность при недостатке финансирования) – установление и развитие контактов с родственными организациями в сфере использования ИКТ. Об этом совершенно однозначно свидетельствуют данные таблицы 6.

Таблица 6 Зависимость позитивных изменений от интенсивности взаимодействия с родственными организациями в сфере ИКТ (%)

Как тесно Ваша организация взаимодействует с родственными организациями в сфере использования ИКТ?	Произошли ли позитивные изменения в сфере использования ИКТ в Вашей организации за последние три года?		
	Да, и существенные	Да, но слабые	Не произошли
Мы находимся в полном контакте	44,0	40,0	4,0
Взаимодействуем от случая к случаю	38,7	48,8	6,5
Не взаимодействуем	26,7	41,0	33,2

Очевидно, что эффективность использования ИКТ зависит от возможностей самих ИКТ. Поэтому экспертам был задан вопрос о том, насколько имеющиеся ресурсы компьютерной техники и технологий соответствуют сложности решаемых задач. Оказалось, что только половина экспертов имела основание утверждать о полном соответствии имеющихся ресурсов и характера решаемых задач. В то же время 38,5% из опрошенных заявили, что имеющихся ресурсов совершенно недостаточно для решения управленческих задач. Такая ситуация в равной степени характерна для госструктур как федерального, так и регионального уровней.

Несовершенство компьютерного оснащения органов государственной власти подтверждает и тем, что более трети (35,6%) экспертов сами нуждаются в переоснащении компьютерной техники для выполнения своих должностных обязанностей на высоком качественном уровне. Особенно остро проблема стоит перед госслужащими федерального уровня (54,2%). У регионалов значение этого признака не превышает 30,0%.

Еще одним подтверждением скромных возможностей тех ИКТ, которые используются органами государственной власти на данном этапе, является тот факт, что в 85,6% организаций информационные технологии функционируют на основе стандартного программного обеспечения. Лишь в трети организаций применяются специализированные программные средства и только в 15,4% организаций на вооружении имеются специальные пакеты программ. Следует заметить, что со специальными программными средствами положение несколько лучше у федеральных органов власти: 20,0% экспертов федерального уровня заявили об их наличии, в то время как среди их региональных коллег таковых нашлось только 13,9%. Можно смело утверждать, что специальные пакеты программ органах государственной власти современной России пока еще диковинная редкость. В число тех немногих специальных программных средств, которые нашли применение в государственных структурах, относятся «Консультант +», «Сапиенс», АИК «Надзор», ПК «Криста» и некоторые другие.

Формы обслуживания компьютерной техники, которые преимущественно используются в органах государственной власти, представлены в таблице 7.

Таблица 7 Формы обслуживания компьютерной техники в органах государственной власти (%)

Собственные инженерно-технические подразделения	68,3
Специалисты из подрядной организации	29,8
Разовые вызовы специалистов по ситуации	14,4
Индивидуальные формы обслуживания	5,8
Другие	1,9

Дать однозначную оценку данному распределению трудно, так как каждая из указанных форм обслуживания по-своему эффективна в конкретной ситуации. Одно можно сказать определенно: преимущественное использование собственных инженерно-технических подразделений вполне оправдано, так как только они позволяют обеспечить с необходимым уровнем надежности бесперебойное функционирование компьютерной техники и исключить несанкционированный доступ к информации. Разумеется, в каких-то уникальных случаях, нештатных ситуациях, при возникновении потребности в производстве непрофильных работ допустимо обращение к подрядным организациям. Таким образом, данный ряд вполне объективно отражает реальное положение дел.

Немалое значение для эффективного использования ИКТ имеет квалификация самих сотрудников органов государственной власти. В таблице 8 представлены ответы экспертов на вопрос: «Насколько квалификация и практические навыки Ваших сослуживцев способствуют эффективному использованию возможностей ИКТ».

Таблица 8 Оценка квалификации и практических навыков госслужащих с точки зрения эффективного использования возможностей ИКТ (%)

Было бы неплохо их несколько повысить	58,1
Их надо существенно повысить	19,0
Позволяют в полной мере	16,2
Затрудняюсь ответить	6,7

Квалификация и практические навыки госслужащих не позволяют надеяться на эффективное включение ИКТ в практическую деятельность госструктур. Они, по мнению экспертов, нуждаются в существенном повышении и совершенствовании. Следует, однако, отметить, что в этом отношении несколько лучше дело обстоит в федеральных органах власти (табл. 9).

В федеральных органах власти более четверти (28,0%) сотрудников имеют соответствующие квалификацию и навыки, в то время как аналогичная доля в региональных структурах в два с лишним раза меньше.

Весьма критично эксперты относятся и к себе: 55,8% из них утверждают, что небольшая профессиональная подготовка им необходима, а 30,8% полагают, что им необходимо ее существенно повысить.

Таблица 9 Оценка квалификации и практических навыков госслужащих с точки зрения эффективного использования возможностей ИКТ в зависимости от уровня органа власти (%)

Варианты ответов	Региональный уровень	Федеральный уровень
Было бы неплохо их несколько повысить	61,3	48,0
Их надо существенно повысить	17,5	24,0
Позволяют в полной мере	12,5	28,0
Затрудняюсь ответить	8,8	—

Если же оценивать эти высказывания дифференцированно в зависимости от уровня органа власти, то для регионалов – это 51,9% и 32,9% соответственно, а для их федеральных коллег – 68,0% и 24,0% соответственно. Иными словами, и в этом случае положение дел на федеральном уровне с компьютерной квалификацией и навыками госслужащих выглядит более позитивно.

В какой-то мере позволяет понять различия тот факт, что за последние 5 лет 32,0% госслужащих федерального уровня повышали свою компьютерную квалификацию на специальных курсах, тогда как среди регионалов таких нашлось лишь 13,8%. Однако преимущественной формой повышения своей квалификации и навыков у тех и у других остается самообучение: 55,0% из них повышают свой уровень самостоятельно. Четверть экспертов-регионалов свою квалификацию и навыки не повышали вообще. Среди их федеральных коллег таковых только 16,0%.

Существенным препятствием для эффективного использования ИКТ в управленческой деятельности властных структур является, помимо названных, разность культур, на которую указал Ч.П. Сноу в середине 50-х гг. прошлого века [1]. Речь идет о технократической и гуманистической культурах и обусловленных их спецификой мировоззренческих противоречиях у носителей этих культур. Не секрет, что базовое образование у большинства государственных служащих гуманистическое. Между тем информационные технологии, компьютерные системы – порождение культуры технической. По этой причине понимание многих нюансов и специфических возможностей компьютерных технологий затруднено или недоступно для представителей гуманистической культуры. Немудрено, что это является источником определенных трудностей. Это подтверждают материалы экспертного опроса. Из них следует, что большинство опрошенных испытывают трудности при взаимодействии с техническими специалистами по обслуживанию ИКТ (8,6% почти всегда, а 47,6% иногда). От того, насколько полно и конструктивно будет разрешаться названное противоречие, в существенной мере зависит характер результирующего вектора социокультурного фактора.

В качестве интегральной оценки качества информационных технологий был взят такой показатель, как удовлетворенность экспертов свойствами информации, которая им необходима при выполнении должностных обязанностей. Ответы представлены в таблице 10.

Таблица 10 Удовлетворенность экспертов свойствами информации, которая им необходима (%)

СВОЙСТВА	ОЦЕНКИ УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ			
	Полностью удовлетворены	частично удовлетворены	не удовлетворены	затрудняюсь ответить
Полнота	24,2	64,6	9,1	2,0
Доступность	32,7	44,9	19,4	3,1
Оперативность	25,3	53,7	17,9	3,2

Оценки основных характеристик качества информации невысокие, что является важным аргументом в пользу дальнейшей интенсификации включения ИКТ в практику

управленческой деятельности органов государственной власти и, в частности, информационно-аналитических структур.

Из числа высказанных экспертами предложений, направленных на повышение эффективности использования ИКТ в управленческой деятельности государственных органов власти, можно выделить следующие:

- создать и обеспечить регулярное функционирование специализированной системы повышения компьютерной квалификации для госслужащих;
- унифицировать структуру и функции ИКТ, создать систему координации по их внедрению с другими регионами и ведомствами. Нужна единая государственная ИКТ-система, аналогичная системе ГАС-выборы;
- улучшить подбор и работу с кадрами, обеспечить обязательное повышение их компьютерной квалификации;
- работать над изменением психологии восприятия компьютерной техники у руководства и населения. Вести разъяснительную работу. В особенности – заинтересовать руководство, повысить их компьютерную грамотность. Разработать соответствующую широкую информационную кампанию;
- ввести обязательное преподавание ИТ во всех специальных учебных заведениях;
- повысить уровень финансирования ИКТ;
- развивать инфраструктуру, ресурсное обеспечение;
- изменить систему госзакупок в сфере ИКТ;
- подробно изучать опыт других государств;
- изменить нормативно-правовую базу в отношении ИКТ. Отменить закон 94-ФЗ;
- повысить ответственность руководителей за внедрение ИКТ;
- создать специальные структуры и службы сопровождения ИКТ;

Понятно, что большинство предложений имеют социокультурную направленность, они ориентированы на повышение качества «человеческого материала». Это означает, что основная гипотеза исследования подтвердилась.

В целом материалы экспертного опроса позволяют сделать следующие выводы.

- ИКТ используются практически во всех органах власти. Однако интенсивность их использования нельзя признать удовлетворительной. В федеральных органах власти ИКТ используются заметно интенсивнее.
- Решение собственно управленческих задач (организационных, анализа данных) не является приоритетным направлением использования ИКТ в государственных структурах. Первые места занимают вполне традиционные – «поиск необходимой информации», «набор и редактирование текстов», «документооборот». Для начального этапа включения ИКТ в управленческую деятельность органов власти эффективность их использования можно оценить как вполне удовлетворительную.
- Недостаток финансирования на приобретение, модернизацию и расширение сферы использования ИТ является главной причиной в ряду тех, которые препятствуют повышению эффективности использования ИКТ в управленческой деятельности органов власти.

— Лишь треть (34,6%) экспертов указали на существенные позитивные изменения в сфере использования ИТ, произошедшие в их организациях за последние три года. Перспективные направления улучшения значения данного показателя — установление и развитие контактов с родственными организациями в сфере использования ИКТ.

— Скромные возможности ИКТ, используемые органами государственной власти на данном этапе, подтверждает тот факт, что в 85,6% организаций информационные технологии функционируют на основе стандартного программного обеспечения.

— Как по структуре программного обеспечения, так и по квалификации и практическим навыкам госслужащих федеральные структуры выглядят более благоприятно, чем региональные.

На основе всех имеющихся материалов можно сформулировать основные принципы государственной политики в сфере ИКТ

— Системность — принцип системного подхода к развитию и использованию ИКТ, обеспечение согласования и координации целей и направлений информатизации.

— Открытость — все основные мероприятия в сфере информатизации и использования ИКТ открыто обсуждаются обществом, и общественное мнение учитывается государством.

— Принцип первого руководителя, означающий прямую заинтересованность и непосредственное участие в информатизации и ИКТ первых руководителей органов государственного управления, местного самоуправления, организаций и учреждений.

— Принцип непрерывного развития и гибкости инфраструктуры информатизации, направлений, форм и механизмов использования ИКТ.

— Социальная ориентация — основные мероприятия информатизации должны быть направлены на обеспечение социальных интересов граждан и приоритетное финансирование соответствующих программ в сфере ИКТ.

— Принцип достаточного правового обеспечения информатизации, соблюдения норм законодательства, регулирующего информационно-коммуникативную сферу.

Реализация названных принципов возможна только на основе соответствующего развития человеческих ресурсов и подготовки кадров. Это предполагает развитие человеческих ресурсов в области ИКТ, усиление потенциала сектора ИКТ и создание благоприятных условий для устойчивого экономического роста.

В качестве основных направлений следует рассматривать:

— Информатизацию сферы образования, передачи и усвоения знаний обучаемыми, обеспечение всеобщей минимальной специализированной компьютерной грамотности, разработку и введение образовательных стандартов обучения информатике в образовательных учреждениях всех уровней, внедрение компьютеризированных технологий обучения, стопроцентную компьютеризацию школ, создание общественных пунктов бесплатного доступа к сети Интернет для социально незащищенных слоев населения.

— Развитие человеческих ресурсов, кадрового потенциала сектора ИКТ, многоуровневого профессионального образования в области ИКТ с учетом рынка труда,

индустрии информационных продуктов и электронной коммерции, создание благоприятных условий для устойчивого экономического и интеллектуального роста.

— Применение ИКТ для обучения взрослых, создание основанных на ИКТ систем дистанционного образования, электронных учебников и компьютерных обучающих систем, в том числе для дополнительного образования, переподготовки учителей, содействие освоению информационных систем служащими органов государственного управления и местного самоуправления.

— Создание Национального информационного центра, национальной и корпоративных компьютерных сетей для научных и образовательных целей с постепенным формированием единого виртуального научно-образовательного пространства, создание новых информационных продуктов, накопление научно-образовательных информационных ресурсов, содействие расширению научных связей, обеспечению доступа к мировым информационным ресурсам и интеграции в мировое научно-образовательное пространство.

Литература

- 1 Сноу Ч. П. Две культуры и научная революция / / Портреты и размышления / Ч. П. Сноу. — М.: Прогресс, 1985.