Е.В.Иванова,
ст. преподаватель кафедры
социальных технологий
Белгородского госуниверситета,
советник Российской Федерации 2 класса

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ КОМПЬЮТЕРНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ СЛУЖАЩИМИ (По результатам социологического исследования)

Совершенствование институтов государственной и муниципальной службы проходит в условиях информатизации, т. е. «организационного социально-экономического и научно-технического процесса создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления …на основе формирования и использования информационных ресурсов»[1]. Одной из задач, требующих решения в ходе информатизации, является развитие информационных компьютерных технологий (далее – ИКТ) в области государственного управления, повышение уровня готовности государственных и муниципальных служащих к их применению.

Для определения уровня оснащенности государственных и муниципальных служащих компьютерными средствами, специфики их использования, степени подготовленности служащих к использованию информационных компьютерных технологий, проблем, с которыми сталкиваются служащие, отношения к информатизации органов государственной власти и местного самоуправления с декабря 2001 по апрель 2002 г. было проведено социологическое исследование. Объем выборки составил 600 государственных и муниципальных служащих. Опрашивались служащие центрального аппарата Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, территориальных органов указанного и других федеральных министерств во всех феде-

[1] Федеральный закон Российской Федерации «Об информации, информатизации и защите информации» // Российская газета. 1995. 22 февр.

ральных округах России, государственные служащие Белгородской области, муниципальные служащие органов местного самоуправления Белгородской области.

Имеющиеся статистические данные позволили реализовать опрос посредством двухуровневой выборки. На первом уровне квотирующим признаком является уровень органа власти, в котором работают респонденты (центральный аппарат федерального органа, территориальное подразделение федерального органа власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления). На втором уровне использовался гнездовой тип выборки. Число подлежащих опросу респондентов распределяется по четырем квотам в пропорции, соответствующей численности работников органов государственной власти и местного самоуправления[1] (табл. 1).

Таблица 1

Распределение респондентов по квотам

Уровень выборки	Квоты			
	центральный аппарат федерального органа	территориальное подразделение федерального органа власти	орган государственной власти субъекта РФ	орган местного самоуправления
Доля представителей соответствующих групп в генеральной совокупности *(в %)*	20	30	11	39
Число представителей соответствующих групп в выборочной совокупности *(количество человек)*	120	180	66	234

С учетом персонифицированных данных респонденты составили следующие группы: по должности, по стажу государственной (муниципальной) службы, по возрасту, по полу (табл. 2), по образованию (рис. 1).

Анализ полученных данных свидетельствует о неравномерности процессов информатизации, протекающих в органах власти различного уровня. Как показали социологические замеры, федеральные государственные служащие имеют высокий образовательный уровень (9% из числа респондентов окончили два высших учебных

[1] См.: Российский статистический ежегодник: Стат. сборник. М., 2000.

заведения), их профессиональная деятельность хорошо оснащена технически, в органах федеральной власти, как правило, имеются сервисные компьютерные службы. Аналогичные показатели государственных служб региона и муниципальной службы местного самоуправления объективно хуже. Как следствие, федеральные служащие чувствуют себя более уверенно в процессе информатизации, они в два раза чаще заявляют об отсутствии проблем при использовании ИКТ, чем их провинциальные коллеги.

Таблица 2

Социально-демографические характеристики респондентов

(в %)

Характеристики	Показатели			
Должность	Первый руководитель/ Зам. руководителя	Руководитель подразделения	Специалист	Не указали
	7	23	65	5
Стаж государственной (муниципальной) службы	До 5 лет	6–10 лет	Свыше 10 лет	Не указали
	35	31	26	8
Возраст	До 35 лет	36–50 лет	Старше 50 лет	Не указали
	33	40	18	9
Пол	Мужской	Женский	Не указали	
	27	59	14	



Рис. 1. Распределение респондентов по образованию (сумма долей больше 100%, т. к. часть респондентов имеют два образования – показано штриховкой)

Исследование показало, что вопросы технического оснащения органов государственного управления, качества и удобства использования того или иного программного обеспечения, организации технического обслуживания имеющегося оборудования решаются проще, нежели проблемы, связанные с принятием служащими новых компьютерных технологий, реализацией ожиданий от их внедрения, с возможностью служащих освоить и эффективно использовать предоставленные технические возможности.

За последние годы изменился состав государственных и муниципальных служащих с точки зрения профиля полученного ими образования. Если среди чиновников со стажем государственной (муниципальной) службы 6 и более лет служащие с высшим техническим образованием составляют более трети, то за последние пять лет на государственную и муниципальную службу пришли специалисты с профильным гуманитарным образованием (специальности юриспруденции, экономики и управления). В целом процесс гуманитаризации государственной и муниципальной службы, безусловно, положительный. Однако он приводит к тому, что снижается доля специалистов, профессионально подготовленных к использованию ИКТ, имеющих навыки освоения сложных технических систем. Все чаще навыки использования ИКТ основываются лишь на общем курсе информатики для неспециалистов.

Отвечая на вопрос о количестве современной техники в подразделении, 99% федеральных государственных служащих и 2/3 государственных служащих Белгородской области отмечали, что компьютер есть почти у каждого сотрудника, служащие органов местного самоуправления чаще отвечали, что имеется один компьютер на несколько сотрудников, а то и на несколько десятков сотрудников.

Несмотря на достаточно большое количество компьютерной техники, используемой служащими, отвечая на вопрос *«Находите ли Вы уровень оснащенности Вашего учреждения компьютерной техникой достаточным?»,* 78% опрошенных назвали оснащенность недостаточной. Надо заметить, что даже те служащие, которые отмечали высокую степень технической обеспеченности («Компьютер имеется почти у каждого сотрудника»), в 32% случаев давали неудовлетворительную общую оценку уровня оснащения компьютерной техникой. Это можно объяснить только низкой эффективностью использования современных ИКТ.

В чем же дело? Очевидно, в том, что количество компьютерной техники не переходит в качество ее применения. Сотрудники, отвечавшие на вопросы анкеты, интуитивно чувствуют, что отдача от современных информационных средств может быть и должна выше.

Действительно, как показал анализ ответов на последующие вопросы, компьютер используется сотрудниками в основном в качестве интеллектуальной пишущей машинки (работа с текстовыми редакторами) и терминала правовой справочной системы. Системы делопроизводства, телекоммуникации, планировщики рабочего времени использует весьма ограниченная часть служащих (рис. 2). Такое использование имеющей широкий спектр сервисных возможностей техники не является эффективным.

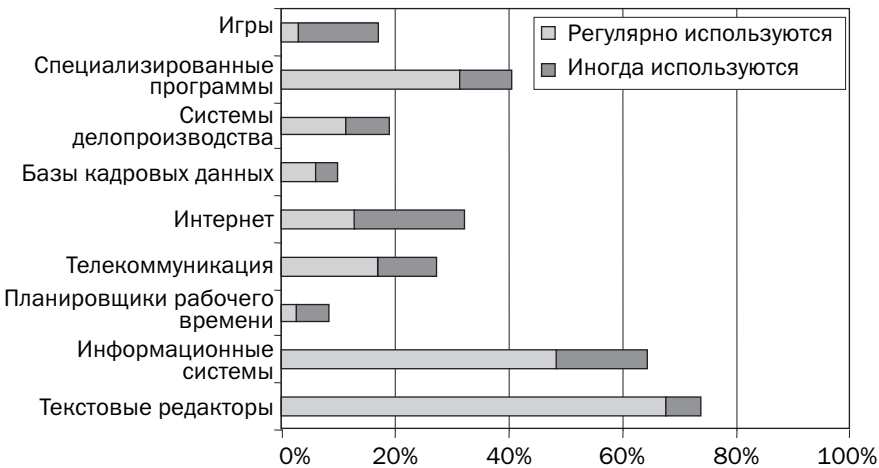


Рис. 2. Распределение ответов на вопрос:
«Какие средства/возможности компьютерной техники Вы используете на службе и как часто?» (в процентах от ответивших)

Отвечая на вопрос: *«Какие средства компьютерной техники, на Ваш взгляд, были бы Вам полезны, но в настоящее время недоступны?»,* респонденты называют Интернет, специализированные программы, информационно-справочные системы, электронные словари (рис. 3). Мало кто из участников опроса выразил потребность в программах-планировщиках рабочего времени, а ведь специфика работы служащего подразумевает строгую временную регламентацию. Скорее всего, сотрудники просто не знают о широких возможностях электронных органайзеров.

Желание большого количества респондентов иметь выход в Интернет можно в большой степени объяснить данью моде, а самая большая неудовлетворенная потребность – специализированные программные продукты по профилю работы. По-видимому, решать эту задачу надо в первую очередь.

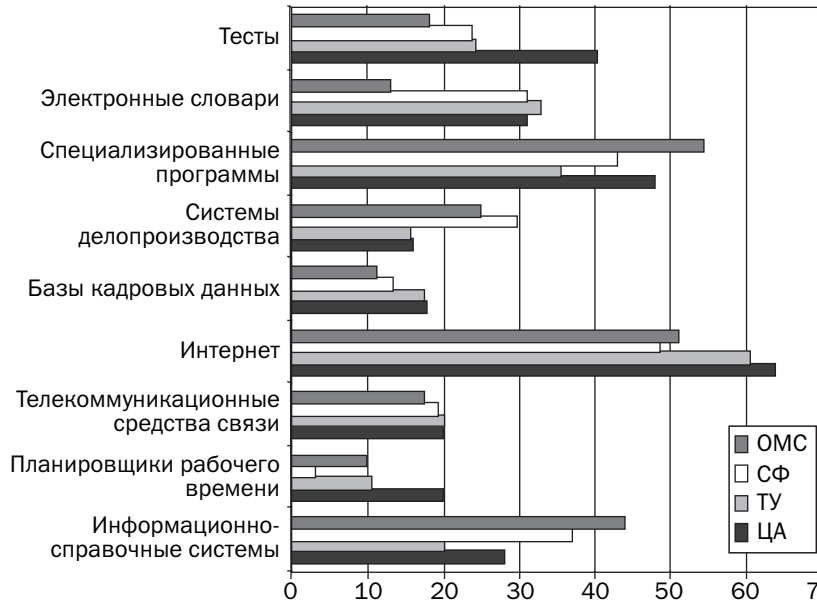


Рис. 3. Распределение ответов на вопрос:
«Какие средства/возможности компьютерной техники были бы вам полезны, но в настоящее время недоступны?» (в процентах)

Несмотря на относительно высокий образовательный уровень государственных и муниципальных служащих две трети государственных и до 80% муниципальных служащих считают, что 2/3 получили знания, необходимые для работы на компьютере, с помощью нерегулярных форм обучения – самостоятельно или путем консультаций у специалистов (рис. 4). Причем, почти 2/3 молодых сотрудников, которые не так давно закончили вузы с обязательным теперь изучением курса информатики, также считают, что основные знания в этой области приобрели путем самоподготовки. Учитывая, что в своей деятельности государственные и муниципальные служащие используют самые обычные, «классические» программные продукты, решение этой проблемы следует адресовать вузовской подготовке молодых специалистов.

Все категории опрошенных единодушно поставили проблему нехватки знаний и навыков работы на компьютере на первое место среди других проблем, с которыми им приходится сталкиваться при использовании ИКТ (рис. 6). Так ответили 47% опрошенных. Цифра тревожная, особенно если учесть, что для российского чиновника не просто признаться, что он чего-либо не знает. Потребность в знаниях в области информационных компьютерных технологий у государ-

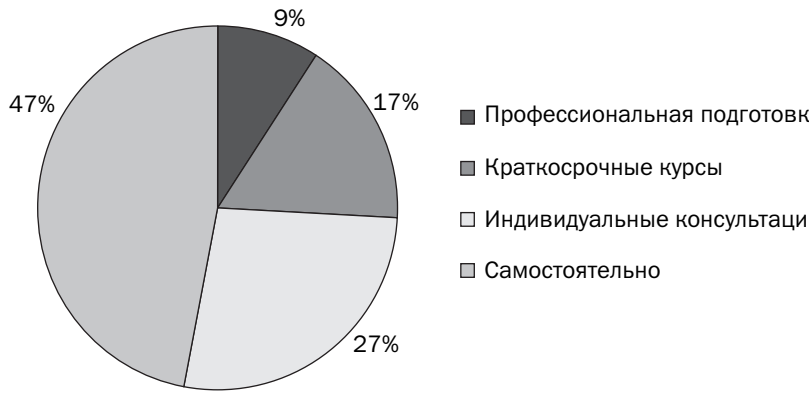


Рис. 4. Распределение ответов на вопрос: «Каким образом Вы приобрели навыки работы с компьютером?»

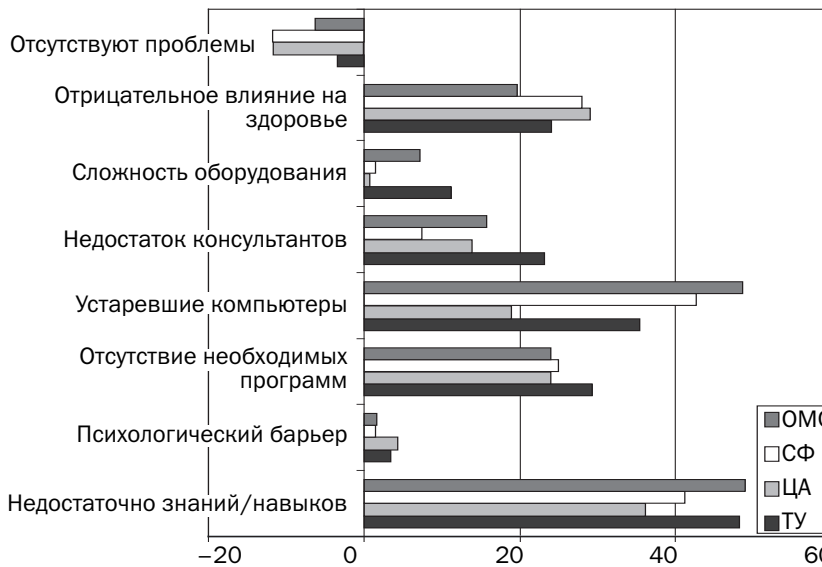


Рис. 5. Основные проблемы при использовании компьютера у служащих в различных органах власти (ОМС – органы местного самоуправления, СФ – органы власти субъекта Федерации, ЦА – центральные аппараты федеральных органов власти, ТУ – территориальные подразделения федеральных органов власти) (в процентах)

ственных и муниципальных служащих стабильно высока. Эту отрасль знаний чиновники называют второй по значимости для их профессиональной деятельности после правовых основ экономической сферы. По данным других социологических исследований[1], каждый пятый служащий администрации оценивает свои знания в области информатики как неудовлетворительные. Такую ситуацию можно квалифицировать как весьма острую и представляющую собой серьезный барьер для повышения готовности государственных и муниципальных служащих к применению ИКТ. Но руководящий состав государственных и муниципальных органов управления не может игнорировать существование такой проблемы, тем более что участники исследования практически единодушно (83%) указывают на необходимость целенаправленной подготовки служащего к работе с современной компьютерной техникой. Понятно, что средства, выделяемые на обучение служащих в размере 0,7% от общего объема затрат на информатизацию, явно недостаточны для решения отмеченной проблемы.

Проведенные социологические исследования позволили сравнить, какие проблемы при применении на службе компьютеров являются актуальными в органах власти различного уровня. Хотя тенденции сходные, некоторые особенности необходимо отметить. На проблемы, связанные с устаревшими компьютерами, чаще указывают муниципальные служащие органов местного самоуправления и реже – федеральные служащие центрального аппарата. Результат вполне естественный и связан с финансовыми возможностями того или иного органа власти. Но вот на сложность обслуживания, недостаток консультантов и необходимых программ чаще всех указывают государственные служащие территориальных подразделений министерств и ведомств. Причина этому – действие факторов, связанных с малочисленностью коллективов этих органов. Этим же, по-видимому, объясняется и тот факт, что работники территориальных подразделений часто указывали на отсутствие необходимых навыков работы с компьютером: сложность задач, стоящих перед федеральными органами, совмещенные с требованиями поголовной компьютерной грамотности для повышения производительности труда, приводит к ощущению едва ли не каждым вторым работником недостатка необходимых навыков.

В ходе социологического обследования служащие оценивали влияние компьютеров на свое здоровье, и результаты выглядят несколько парадоксально. 25% респондентов жаловались на отрицательное воздействие компьютера на здоровье, но в то же время каждый третий из жаловавшихся признается, что он регулярно или иногда играет

[1] См.: *Магомедов К.О.* Социология государственной службы: Учебн. пособие. М., 2000.

в компьютерные игры. Неожиданным явилось и то, что респонденты в возрасте до 35 лет указывали на эту проблему в три (!) раза чаще, чем их старшие коллеги. При сравнении ответов служащих различного уровня власти видно, что проблема воздействия компьютеров на здоровье в наибольшей степени волнует государственных служащих центрального аппарата, работающих с наиболее современными и, стало быть, безопасными компьютерами. В органах местного самоуправления наоборот: компьютеры старые, но опасения за здоровье возникают в меньшей степени. Учитывая то, что при соблюдении определенных санитарных норм воздействие современных компьютеров на здоровье совсем невелико, объяснение этих результатов, по-видимому, лежит в иной плоскости, связанной с общей неудовлетворенностью своей работой (рутинный характер работы с компьютером, низкий уровень креативности в служебной деятельности и т. п.). В этом явлении, по-видимому, проявляется латентная настороженность сотрудников по отношению к компьютерам, а также регрессия на компьютер иных, не связанных с ним, проблем. Для уверенного заключения требуются дополнительные исследования.

Муниципальные служащие органов местного самоуправления используют в своей деятельности более узкий спектр возможностей современной техники нежели государственные служащие. Объяснение этому лежит не в субъективной плоскости: муниципальные служащие осведомлены о возможностях компьютера и готовы к его более широкому использованию. Но отсутствие финансовых, технических возможностей, воли первого руководителя приводит к относительному отставанию органов местного самоуправления.

Вопросы, связанные с электронными коммуникациями, изучались достаточно подробно. Проведенное исследование не выявило каких-либо препятствий гуманитарного плана для развития средств телекоммуникации. Абсолютное большинство опрошенных (77%) доверяют полностью или частично информации, полученной с использованием средств телекоммуникационной связи, достаточно уверенно ориентируются в их преимуществах и недостатках и отмечают их необходимость для своей служебной деятельности. Вместе с тем ряд служащих считает, что хотя их подразделения имеют электронную почту, она для них остается недоступной. Причины этого, как видится, сугубо организационные. Возможно, руководители опасаются, что информация будет посылаться в обход них, и ограничивают доступ сотрудников к электронным каналам. Как показал анализ результатов опроса, такие суждения необоснованы. Только 9 из 600 респондентов отметили, что одним из преимуществ обмена информацией по электронным каналам является отсутствие контроля со стороны руководства, для остальных эта возможность не важна.

В ходе социологического исследования были выявлены проблемы, связанные с хранением и защитой имеющейся информации. Наиболее типичные ситуации, с которыми сталкивались респонденты, приведены в табл. 2. Данные опроса показали, что в органах власти, насыщенных техникой, имеющих развитые сетевые средства, возникает больше проблем из-за отказа техники, заражения компьютерными вирусами. Эти технические неполадки приводят к нарастающему раздражению сотрудников, поскольку им приходится восстанавливать информацию, дублировать ее на бумажных носителях, а в критических ситуациях – возвращаться к «ручным» способам обработки информации.

Таблица 3

Ситуации, связанные с защитой информации, хранящейся в компьютерах

(в %)

Описание ситуации	Органы власти			
	ЦА	ТУ	СФ	ОМС
Порча информации компьютерными вирусами	58	17	41	26
Хищение информации	4	1	1	1
Потеря информации из-за сбоев техники	61	43	46	49
Потеря информации из-за плохой организации хранения	2	7	1	6
Усложненный доступ к конфиденциальной информации	3	1	4	3
Не сталкивались с подобными проблемами	18	11	22	27

Опрос показал наличие определенного непонимания между профильными и компьютерными специалистами. Респондентам было предложено оценить ряд высказываний по отношению к компьютерным службам и специалистам (рис. 6). Около половины опрошенных государственных и муниципальных служащих согласны с тем, что компьютерщики слабо владеют предметной областью государственной и муниципальной службы (подтвердили суждения «Они узкие специалисты» и «Они не понимают специфики моей работы»). Причем, что очень важно, так считают практически все руководители высшего и среднего звена федеральных органов власти.

Эти данные тесно коррелируются и с другими оценками работы компьютерных специалистов, высказанными специалистами, принявшими участие в социологическом исследовании (слишком свободный режим работы и явное раздражение относительно использования специального жаргона) и требуют внимательного отношения к этой проблеме. Возможно, она порождена тем, что компьютерные специалисты

в центральном аппарате министерства перегружены рутинной работой по обслуживанию большого парка технических устройств. Что касается территориальных органов, там вопросами информатизации зачастую занимаются не штатные сотрудники, а специалисты, нанимаемые по договору. Понятно, что в таких условиях не может идти речи о решении серьезных задач комплексной информатизации (с этим же, кстати, связана проблема нехватки специализированных программ).

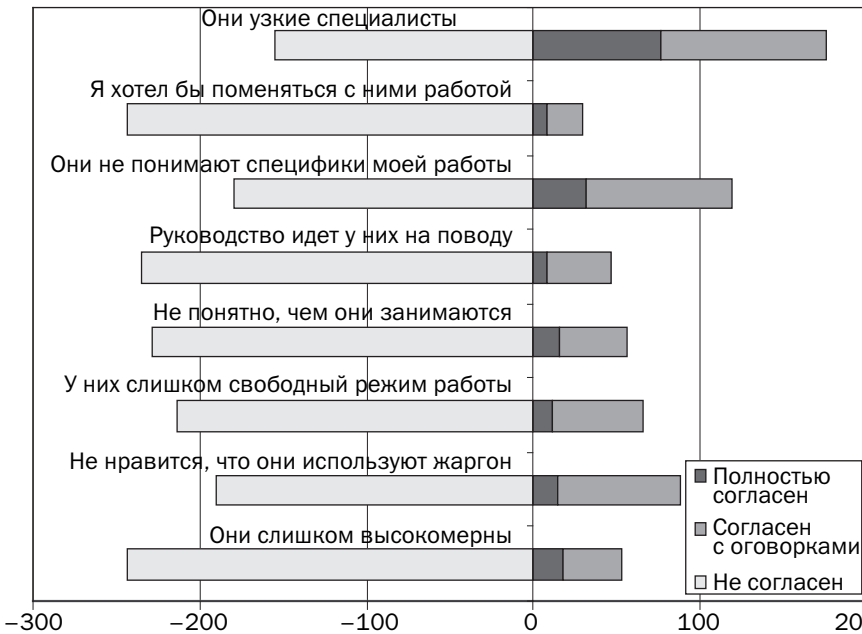


Рис. 6. Оценка профильными специалистами высказываний относительно компьютерных специалистов (количество ответов)

Обращает на себя внимание и то, что более 1/3 опрошенных работников Белгородской областной администрации и более половины муниципальных служащих отказались давать какие-либо характеристики компьютерщикам. Эти данные тесно увязываются с тем, что каждый четвертый работник областной администрации считает, что в их органе отсутствует компьютерная служба. То же ответили и 60% служащих органов местного самоуправления, но в их случае такой ответ отчасти соответствует действительности. Причем, рядовые сотрудники чаще, чем руководители, избегали ответов на эти вопро-

сы. Такие результаты свидетельствуют о том, что компьютерные специалисты слабо контактируют с рядовыми пользователями.

Судя по результатам исследования, можно констатировать, что руководители и исполнители по-разному оценивают успехи информатизации, а также влияние на эти процессы со стороны руководства. У руководителей высшего ранга наблюдается искаженное представление о своей роли в информатизации подчиненного ему подразделения. 73% руководителей считают, что они уделяют достаточно внимания вопросам информатизации, в то время как среди специалистов лишь 40% согласны с этим.

Ответы на вопросы, предназначенные для выявления степени психологической готовности сотрудников к масштабной информатизации своей деятельности, показали, что служащие с пониманием относятся к необходимости внедрения информационных технологий. Большинство (81%) указали, что компьютеризация облегчила их работу с информацией, остальные дали более мягкую оценку: «частично облегчила», лишь один респондент выбрал отрицательный ответ. Однако, как показал более детальный анализ, оптимизм по поводу результатов информатизации имеет мало объективных оснований.

Для проверки обоснованности положительных оценок информатизации был рассчитан коэффициент корреляции между ответами, содержащими оценку влияния компьютеризации на деятельность государственных и муниципальных служащих, и их же ответами, касающимися оснащенности аппаратными и программными средствами. После расчета коэффициентов корреляции выяснилось, что статистическая зависимость между реальными проявлениями результатов информатизации и их субъективным восприятием респондентами весьма слаба. Ожидалось, что коэффициент связи между реальностью и оценками должен быть близок к +1, но оказалось это совсем не так. По различным органам власти значение коэффициента корреляции колебалось от +0,56 до −0,13.

По всей видимости, в оптимизме респондентов по поводу результатов информатизации больше надежд, чем реалий, больше последствий пропагандистских акций и широкого рекламирования информатизации в органах власти. Это значит, что государственные и муниципальные служащие соглашаются с необходимостью и важностью информатизации государственных органов, в целом настроены оптимистично по отношению к новым информационным технологиям, верно оценивают потенциальные возможности современной техники и предъявляют высокие требования к эффективности ее работы. Важно не обмануть их ожидания, иначе разочарование может иметь серьезные негативные последствия.