

¹Ершов А.Н., д-р социол. наук
rcio@bancorp.ru

²Логинова И.В.
i.v.loginova@gmail.ru

¹Казанский (Приволжский) федеральный университет
Россия, Казань

²ООО «ДжиДиСиСервисез»
Россия, Казань

DOI: 10.24153/2079-5912-2019-10-1-20-25

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ИНФОРМАТИЗАЦИИ НА ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (ПО МАТЕРИАЛАМ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН)

Аннотация: В статье делается анализ влияния процесса информатизации на трансформацию органов государственного управления, в частности на основе материалов социологических исследований в 2012 и 2018 годах автором исследуется восприятие государственными служащими структурных изменений и коммуникации в органах государственного управления в ходе информатизации.

Ключевые слова: электронное правительство, государственное управление, организационная структура, коммуникация.

Рассматривая историю информатизации системы государственного управления в Российской Федерации, стоит отметить, что на начальных этапах данный процесс в органах государственной власти носил поверхностный характер, многие цели не были достигнуты. Большинство исследователей, изучающих этот процесс, связывают данную ситуацию с тем, что в государственных учреждениях не были проведены необходимые изменения функций и компетенций, и, по сути, реформа власти свелась к чисто технократической процедуре [6]. Проводимые мероприятия фактически не сопровождались системными изменениями внутри самих госструктур, а также изменениями в межведомственных коммуникациях. По всей видимости, государственные органы власти и управления оказались не готовыми к тому, что информатизация затронет и такие важные управленческие сферы как кадры, их квалификация, организационная структура, организационная культура. В результате, административная реформа проводилась и проводится, но реальный эффект гораздо ниже ожидаемого от нее [2]. Главным достижением этой реформы, по сути, стала функция реализации электронных услуг населению и возможность более оперативно осуществлять связь «власть-население».

Второй этап информатизации в России был ознаменован принятием государственной программы «Информационное общество (2011-2020 годы)» [1]. С лета 2017 года начинает активно реализовываться государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [5], в которой предполагается развитие по 9 направлениям, в том числе и в сфере государственного управления.

В данной статье мы остановимся на анализе восприятия государственными служащими структурных изменений и коммуникации в органах государственного управления в ходе информатизации на основе материалов проведенных социологических исследований в 2012 и 2018 годах.

В начале 2012 года автором был проведен социологический опрос методом анкетирования на базе региональных органов исполнительной власти Республики Татарстан.

Генеральная совокупность в исследовании была представлена 4812 государственными служащими региональных органов исполнительной власти Республики Татарстан (по данным на конец сентября 2011)[3].

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

В виду того, что основной задачей настоящего исследования является не просто изучение влияния информатизации на трансформацию системы государственного управления в конкретный период времени, но и анализ динамики происходящих процессов во времени, в марте-апреле 2018 автором был проведен повторный опрос. Генеральная совокупность в исследовании представлена 4324 государственными служащими региональных орга-

нов исполнительной власти Республики Татарстан (по данным на конец 2017)[4].

Необходимый объем репрезентативной выборочной совокупности был рассчитан по методу В.И. Паниотто и примерно равен 353 государственным служащим (95% надежности ($z=1,96$) и доверительном интервале 0,05 ($e=\pm 5\%$)).

Выборочная совокупность исследования представлена 395 государственными служащими органов исполнительной власти Республики Татарстан.

Говоря о проведенном исследовании, стоит отметить, что особо важной была задача проследить динамику оценки сотрудниками органов государственной власти изменений по таким показателям, как кадровый состав, административные процессы, реструктуризация отдельных подразделений и организации в целом.

Так, при анализе результатов приведенных в таблицах 1а и 1б, стоит обратить внимание на тот факт, что несмотря на достаточно высокий процент отметивших как в 2011, так и в 2018 годах, что в их учреждениях информатизация повлияла на оптимизацию административных процессов, нет определенного сложившегося мнения по поводу реструктуризации и изменений в численности кадрового состава. Следовательно, нельзя говорить о действительно всеобъемлющем процессе реформирования органов государственных власти в процессе информатизации.

Таблица 1а. Динамика распределения ответов на вопрос «Как именно процесс информатизации отразился на Вашей организации?»

| | Да | | Нет | | Затрудняюсь ответить | |
|----------------------------------|------|------|------|------|----------------------|------|
| | 2011 | 2018 | 2011 | 2018 | 2011 | 2018 |
| Сокращение кадрового состава (%) | 18,1 | 14,1 | 45,7 | 45,7 | 36,2 | 40,4 |
| Увеличение кадрового состава (%) | 5,9 | 2,9 | 61,5 | 57,2 | 32,6 | 39,9 |

Таблица 1б. Динамика распределения ответов на вопрос «Как именно процесс информатизации отразился на Вашей организации?»

| | Да | | Нет | | Затрудняюсь ответить | |
|--|------|------|------|------|----------------------|------|
| | 2011 | 2018 | 2011 | 2018 | 2011 | 2018 |
| Оптимизация административных процессов (%) | 71,5 | 63,4 | 8,1 | 8,7 | 20,1 | 27,9 |
| Реструктуризация отдельных подразделений (%) | 27,6 | 21,4 | 34,8 | 35,5 | 37,6 | 43,1 |
| Реструктуризация организации в целом | 15,4 | 8 | 41,6 | 40,6 | 43 | 51,4 |

Исходя из этого, мы полагаем, что организационные изменения не охватывали систему государственного управления полностью, а оптимизации подверглись лишь некоторые административные процессы, в основном связанные с предоставлением государственных услуг. В связи с тем, что другие организационные параметры практически не изменились, мы можем предположить, что действительный реинжиниринг данных процессов проведен не был, а была произведена автоматизация и перевод процесса в электронный вид. Поэтому, на наш взгляд, о реформиро-

вании системы государственного управления в процессе информатизации пока говорить преждевременно.

Особый исследовательский интерес вызывает анализ трансформаций в сфере коммуникации. Так, прослеживая динамику за 7 лет, стоит отметить, что к 2018 году на 5 % увеличилась доля респондентов, ставших более плотно взаимодействовать с сотрудниками других подразделений и выполнять общие задачи. При этом практически на 8% сократилось количество государственных служащих, считающих что информатизация частично затронула

коммуникации (см. Табл. 2). Сдвиг в ответах свидетельствует о том, что информатизация непосредственно повлияла на изменение интенсивности коммуникаций в органах государственного управления.

Для более полного понимания характера изменений горизонтальных коммуникаций между сотрудниками стоит обратиться к полученным результатам в разрезе «Занимаемая должность».

Таблица 2. Динамика распределения ответов на вопрос «Стали ли Вы больше контактировать по работе с сотрудниками других структурных подразделений?»

| Стали ли Вы больше контактировать по работе с сотрудниками других структурных подразделений (отделов, департаментов внутри организации, а также с другими государственными учреждениями)? | | |
|--|-------------|-------------|
| | 2011 | 2018 |
| Да. Появилась возможность более плотного взаимодействия, обмена информацией, а также возросло количество общих задач | 22,6% | 27,2% |
| Частично. Появилась возможность для более частого обмена информацией, однако нельзя говорить о тесном взаимодействии по решению задач | 57% | 48,9% |
| Нет, информатизация никак не повлияла на взаимодействие с сотрудниками из других структурных подразделений | 20,4% | 23,9% |

Таблица 3. Распределение ответов в разрезе занимаемой должности на вопрос «Стали ли Вы больше контактировать по работе с сотрудниками других структурных подразделений?» (2011 год)

| Стали ли Вы больше контактировать по работе с сотрудниками других структурных подразделений (отделов, департаментов внутри организации, а также с другими государственными учреждениями)? | | | |
|--|-----------|-----------------|------------|
| | Да | Частично | Нет |
| Руководители | 28,4% | 59,7% | 11,9% |
| Рядовые сотрудники | 20,1% | 55,8% | 24% |

Таблица 4. Распределение ответов в разрезе занимаемой должности на вопрос «Стали ли Вы больше контактировать по работе с сотрудниками других структурных подразделений?» (2018 год)

| Стали ли Вы больше контактировать по работе с сотрудниками других структурных подразделений (отделов, департаментов внутри организации, а также с другими государственными учреждениями)? | | | |
|--|-----------|-----------------|------------|
| | Да | Частично | Нет |
| Руководители | 29,6% | 49,4% | 21% |
| Рядовые сотрудники | 26,2% | 48,7% | 25,1% |

Анализируя приведенные в таблицах 3 и 4 данные, можно утверждать, что в 2011 году именно руководящий состав отмечал возрастание интенсивности коммуникации (28,4%), при этом практически четверть рядовых сотрудников (24%) полагала, что информатизация никак не повлияла на взаимодействие с сотрудниками из других структурных подразделений.

Рассматривая изменение распределения в ответах за 7 лет, можно отметить, что по сравнению с 2011 годом к 2018 году возрос процент руководителей, ответивших, что информатизация никак не повлияла на взаимодействие с сотрудниками других подразделений (с 11,9% до 21%). Данный факт, на наш взгляд, может быть связан с тем, что коммуникации в государственных учреждениях до сих пор носят вертикальный характер, а так называемое «уплощение» организационной структуры и возрастание роли горизонтальных коммуникаций так и не произошло. Для то-

го, чтобы проверить данную гипотезу, стоит обратиться к анализу распределений оценок изменения в характере коммуникаций между руководителями и рядовыми сотрудниками (Табл.5).

Исходя из полученных ответов, стоит отметить, что дистанция между руководителями и подчиненными лишь частично сократилась в следствие информатизации. Практически половина респондентов как в 2011, так и в 2018 году полагают, что в процессе внедрения и использования ИКТ стало удобнее согласовывать проекты решений, однако сам характер взаимоотношений практически не изменился (см. Табл.5).

Для более полного понимания характера изменений в вертикальных коммуникациях между сотрудниками стоит проанализировать полученные ответы в разрезе «Занимаемая должность» (см. Табл. 6).

Таблица 5. Распределение ответов в разрезе занимаемой должности на вопрос «Повлияла ли информатизация на Ваше взаимодействие с руководством более высокого ранга?»

| Повлияла ли информатизация на Ваше взаимодействие с руководством более высокого ранга? | | |
|---|-------------|-------------|
| | 2011 | 2018 |
| Да. Сократилось межличностное общение. ИКТ позволяют быстрее согласовывать проекты решений. Появилось ощущение, что руководители более высокого ранга «стали ближе» | 21,7% | 23,9% |
| Частично. Стало удобнее согласовывать проекты решений, однако сам характер взаимоотношений практически не поменялся | 57,9% | 50,7% |
| Нет, информатизация не повлияла | 20,4% | 25,4% |

Таблица 6. Распределение ответов в разрезе занимаемой должности на вопрос «Повлияла ли информатизация на Ваше взаимодействие с руководством более высокого ранга?»(2011 год)

| Повлияла ли информатизация на Ваше взаимодействие с руководством более высокого ранга? | | | |
|---|-----------|-----------------|------------|
| | Да | Частично | Нет |
| Руководители | 34,3% | 53,7% | 11,9% |
| Рядовые сотрудники | 16,2% | 59,7% | 24% |

Изучая распределение ответов, следует отметить, что в 2011 году именно руководители больше ощущали эффект от информатизации, нежели чем рядовые сотрудники: 34,3% руководящего состава полагали, что «сократилось межличностное общение, ИКТ позволяли быстрее согласовывать проекты решений, появилось ощущение, что руководители более высокого ранга «стали ближе», при этом лишь 16,2% рядового персонала придерживались подобной позиции. Большинство обычных государственных служащих (59,7%) считали, что информатизация частично повлияла на взаимодействие с руководством, стало удобнее согласовывать проекты решений, однако

сам характер взаимоотношений практически не поменялся. При этом практически четверть (24%) рядовых сотрудников не отмечает никаких изменений в данной области.

Рассматривая динамику за 7 лет, стоит отметить, что к 2018 году среди руководителей снизилась на 5,9% доля отмечающих, что информатизация активно повлияла на взаимодействие с более высоким уровнем власти, при этом возросло на 7,9% количество респондентов, утверждающих, что информатизация никак не повлияла на взаимодействие с руководством (см. табл.7).

Таблица 7. Распределение ответов в разрезе занимаемой должности на вопрос «Повлияла ли информатизация на Ваше взаимодействие с руководством более высокого ранга?»(2018 год)

| Повлияла ли информатизация на Ваше взаимодействие с руководством более высокого ранга? | | | |
|---|-----------|-----------------|------------|
| | Да | Частично | Нет |
| Руководители | 28,4% | 51,9% | 19,8% |
| Рядовые сотрудники | 22,1% | 50,3% | 27,7% |

Исходя из полученных результатов опроса можно сделать вывод о том, что информатизация привела к интенсификации коммуникаций между государственными служащими, при этом сам характер взаимодействий практически не изменился, не произошло и явного сближения руководителей верхнего уровня с рядовыми сотрудниками. Что по сути свидетельствует о сохранении бюрократических черт в органах государственного управления.

Подводя итоги анализа динамики распределения ответов респондентов за 7 лет, можно констатировать, что государственные служащие в основном видели определённые организационные изменения в ходе информатизации на начальном этапе. Это может быть связано с тем, что ИКТ действительно облегчали некоторые процессы и коммуникации и создавалась видимость «уплощения» структуры и более тесного сотрудничества на разных уровнях власти. Однако в дальнейшем, после насыщения компьютерной техникой и информационными системами, пришло понимание того, что глубинные изменения в характере работы и руководства не поменялись, произошла лишь техническая, технократическая трансформация.

Резюме.

Несмотря на некоторые вызванные информатизацией подвижки, трансформация не охватывала систему государственного управления полностью, а оптимизации подверглись лишь некоторые административные процессы, в основном связанные с предоставлением государственных услуг. В связи с тем, что организационные параметры практически не изменились, мы можем предположить, что действительный реинжиниринг данных процессов проведен не был, а была произведена автоматизация и перевод процесса в электронный вид. В связи с этим, на наш взгляд, о действительно качественном реформировании системы госуправления в процессе информатизации пока говорить преждевременно. До сих пор остается потребность в уходе от технократической концепции проведения реформ и выстраивании грамотного управления информатизацией и сопутствующими организационными изменениями.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Государственная программа «Информационное общество» (2011-2020) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/
2. Дмитриева Н.Е., Жулин А.Б., Клименко А.В., Кузьминов Я.И., Плаксин С.М. Тезисы доклада «Перспективы административной реформы» // <https://www.hse.ru/data/2016/04/21/1130135055/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0.pdf>
3. О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в январе-сентябре 2011гг. // http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/lssWWW.exe/Stg/d02/265.htm
4. О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне за 2017 год// http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/lssWWW.exe/Stg/d03/56.htm
5. Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 N 1632-р «Об утверждении программы "Цифровая экономика Российской Федерации"» // «КонсультантПлюс» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221756/
6. Рудычева Н. «Электронная Россия»: чем закончилось и кто виноват? // <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2011/articles/article2.shtml>

Ershov A.N.
Doctorate in Sociology
Kazan Federal University
Russia, Kazan
rcio@bancorp.ru

Loginova I.V.
Russia, Kazan
i.v.loginova@gmail.ru

**EVALUATION OF INFORMATIZATION IMPACT ON TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATIVE BODIES
(BASED ON SOCIOLOGICAL RESEARCH IN THE REPUBLIC OF TATARSTAN)**

The article provides an evaluation of informatization impact on transformation of public administrative bodies; in particular on the base of sociological research in 2012 and 2018 years the author analyses civil servants' perception of structural and communication changes in governmental bodies triggered by informatization.

Keywords: e-government, public administration, organizational structure, communication.

Resume:

Despite some informatization-caused changes, transformation of public administrative bodies hasn't been total and complete: in particular, some administrative processes related to electronic services provision were optimized. Due to the fact that there was slight change in organizational parameters, we can assume that no efficient reengineering of these processes was held. Instead, plain automatization and transfer of these processes into electronic ones substituted real transformation. Thus, in our opinion, we can't speak about real high-quality reformation of governmental structures caused by informatization. There is still a need in withdrawal from technocratic concept of public administration reformation and alignment of effective management of informatization and related with this process organizational changes.

Literature:

1. Gosudarstvennaya programma «Informacionnoe obshchestvo» (2011-2020) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/
2. Dmitrieva N.E., Zhulin A.B., Klimenko A.V., Kuz'minov Ya.I., Plaksin S.M. Tezisy` doklada «Perspektivy` administrativnoj reformy» // <https://www.hse.ru/data/2016/04/21/1130135055/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0.pdf>
3. O chislennosti i oplate truda gosudarstvenny`x grazhdanskix i municipal`ny`x sluzhashhix na regional`nom urovne v yanvare-sentyabre 2011 gg. // http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/lssWWW.exe/Stg/d02/265.htm
4. O chislennosti i oplate truda gosudarstvenny`x grazhdanskix i municipal`ny`x sluzhashhix na regional`nom urovne za 2017 god // http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/lssWWW.exe/Stg/d03/56.htm