

ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ БАРЬЕРЫ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Хижняков Д.П.

ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», Белгород, Россия, e-mail: xdp@mail.ru

В статье приводятся некоторые результаты проведенного автором социологического исследования, диагностирующего состояние информационно-аналитического обеспечения системы государственного управления на региональном уровне. Основной проблемой, анализируемой в статье, является дисфункциональное воздействие информационно-коммуникационных барьеров, проявляющихся в процессе информационно-аналитического обеспечения принятия и реализации управленческих задач. Отрицательное влияние барьеров приводит к недостатку актуальной информации, ее несвоевременному получению и снижению ее качества, что в результате создает риск несвоевременных и нерезультативных управленческих решений.

Ключевые слова: управление, анализ информации, информационно-аналитическое обеспечение, коммуникация, информационно-коммуникационный барьер.

INFORMATION-COMMUNICATION BARRIERS IN REGIONAL STATE ADMINISTRATION PRACTICE

Khizhnyakov D.P.

Belgorod State National Research University, Belgorod, e-mail: xdp@mail.ru

The article presents some results of the conducted by the author survey, which shows the condition of information-analytical support of the state administration system at the regional level. The main problem analyzed in the article is the dysfunctional effect of information-communication barriers that appears in the process of information-analytical support of the adoption and implementation of management tasks. The negative effect of the barriers leads to the lack of relevant information and its late receipt, it reduces its quality. All that can result in a risk of untimely and unsuccessful management decisions.

Key words: management, information analysis, information and analytical support, communication, information-communication barrier.

В основе функционирования системы государственного управления и составляющих ее элементов лежат информация и коммуникация. Выступая в качестве сведений, снижающих степень неопределенности и неполноты знаний об объектах управляемой системы (общества), их параметрах, свойствах и состоянии, информация формируется, аккумулируется и распространяется в процессе коммуникативных действий и взаимодействий между субъектами и объектами управления. Коммуникативное действие опирается на символические (языковые или неязыковые) акты, при помощи которых субъект может понимать и контролировать действия окружающих людей. В данной связи оно рассматривается в контексте достижения взаимопонимания субъектов управления, которое строится на координации планов акторов в условиях социального взаимодействия (Ю. Хабермас) [9].

Основными условиями достижения цели коммуникативного действия в рамках информационно-аналитического обеспечения управления являются: наличие информации, необходимый ее объем, время обработки и представления информации. Организация соответствующих коммуникативных действий обеспечивает своевременные и качественные коммуникации, заключающиеся в обмене информацией между субъектом-актором и субъектом-контрагентом.

А.В. Тихонов отмечает, что «в определенном смысле управленческое действие может рассматриваться как социальное, но не каждое социальное действие может быть управленческим. Управление, например, не должно приводить к изменению личностных качеств субъекта действия. Оно в значительно большей степени есть выработка общих взглядов на решение проблем, поиск уникальной, единственно правильной стратегии и тактики, следствием которых и становится разработка деталей управленческого механизма. В процессе управления происходит формирование адекватных проблеме правил и норм поведения, общих целей и задач, создается внутренне согласованная система их поддержания в рабочем состоянии» [5, с. 42].

Таким образом, препятствиями в достижении соответствующего качества управленческих взаимодействий являются информационно-коммуникационные барьеры (ИКБ).

Информационно-коммуникационные барьеры возникают на различных отрезках пути движения информации по информационно-коммуникационным каналам от источника к реципиенту (адресату) информации. Согласно К. Шеннону, «передача информации, без которой невозможно использование ее, осуществляется по самым различным каналам связи. Общая схема такой передачи предусматривает источник и передатчик информации – с одной стороны, и соответственно приемник с адресатом – с другой стороны канала связи, а также источник шума, искажающий в какой-то мере передаваемое сообщение» [7, с. 245]. Т.З. Адамьянц, комментируя диалогическую модель социальной коммуникации, разработанную Т.М. Дридзе, отмечает, что такие случаи, «когда отправитель и получатель информации остаются на разных полюсах информационного канала», носят название «коммуникативных сбоев», или «ножниц восприятия», в результате чего «возникает неожиданный или нежелательный для коммуникатора результат общения» [1, с. 11]. Соответственно, информационно-коммуникационные барьеры в качестве «источников шума» и помех оказывают влияние на внутренние и внешние информационно-коммуникационные каналы, образующие сферу информационного обмена системы государственного управления.

Наличие таких барьеров, как существенных факторов, влияющих на информационно-коммуникационные процессы в управлении, отмечается в работах ряда отечественных ученых. Так, например, Г.В. Пушкарева указывает на два основных фактора (психологический и инфраструктурный), которые не только затрудняют «налаживание эффективной коммуникации между участниками процесса принятия решений, но и способны в ряде случаев сделать эту коммуникацию ложной, вынужденной индуцировать государственные решения, не адекватные реальным запросам граждан и условиям устойчивого развития общества» [4, с. 131]. Е.В. Карпенко выделяет пять типов коммуникативных барьеров, действующих на региональном уровне государственного управления: субъективные, социально-стратификационные, социокультурные, социально-институциональные, инфраструктурно-технологические [3, с. 10]. Т.А. Бочарова в своем исследовании также рассматривает коммуникационные барьеры, затрудняющие взаимодействие между различными контрагентами информационно-аналитической работы: технические, семантические, психологические, инструментальные, организационные, статусные [2, с. 133]. Типологию Т.А. Бочаровой мы принимаем за основу теоретической интерпретации информационно-коммуникационных барьеров.

В данной связи информационно-коммуникационные барьеры являются постоянной компонентой информационно-аналитического обеспечения государственного управления. В функциональном плане воздействие барьеров на сферу информационного обмена организации является латентной дисфункцией управленческой деятельности (по Р. Мертону). Процесс анализа информации в организации осознанно и рационально ориентирован на максимально эффективное производство, хранение, распределение и применение информации (явная функция), а действие барьеров представляется теневой

стороной функционирования тех же самых информационно-коммуникационных механизмов и технологий, связь которых с их очевидным положительным содержанием осознается субъектами коммуникаций далеко не всегда (латентная функция).

С целью выявления влияния информационно-коммуникационных барьеров на управленческий процесс в региональных органах государственной власти в 2010–2011 гг. было проведено двухэтапное социологическое исследование в Белгородской области.

Первый этап исследования включал проведенный в ноябре–декабре 2010 года опрос экспертов (руководитель – кандидат социологических наук, доцент С.Д. Лебедев). Целью исследования на данном этапе выступало определение состояния информационно-аналитического обеспечения системы государственного управления на региональном уровне в целом, выявление в первом приближении основных информационно-коммуникационных проблем данной системы. Экспертами (N=26) выступили три категории специалистов: ученые вузов г. Белгорода (42,3%), руководители государственных органов и органов исполнительной власти (46,2%), независимые консультанты-аналитики (11,5%). Отбор экспертов осуществлялся по следующим критериям (не менее двух условий из трех): а) стаж работы в системе государственного управления не менее 10 лет [8]; б) систематическая теоретическая или/и практическая деятельность в области социального управления; в) профессиональная специализация в информационно-аналитической или информационно-коммуникационной сфере.

В ходе экспертного опроса установлены следующие предварительные результаты. Уровень информационно-аналитического обеспечения органов исполнительной власти Белгородской области оценивается в целом как «удовлетворительный», что считают 15 экспертов; 7 экспертов считают данный уровень «скорее высоким», 4 – «высоким»; 3 – «скорее низким» и 1 – «очень высоким». При этом в системе информационно-аналитического обеспечения региональной системы государственного управления, как отметили эксперты, наблюдаются систематические сбои различного рода: недостаток актуальной информации (отмечено 13 экспертами); неточная адресация информации (12); несвоевременное получение информации (11); избыток информационного шума (6).

При этом наиболее значимыми причинами сбоев в информационно-аналитической работе региональных структур исполнительной власти эксперты считают несовершенство нормативной базы, регулирующей межведомственную коммуникацию – 53,9%, и недостаточную компетентность лиц, принимающих решения, специалистов (субъектов информационно-аналитического обеспечения государственного управления) – 38,5%.

Второй этап исследования предполагал массовый опрос субъектов информационно-аналитического обеспечения региональной системы государственного управления на предмет выявления информационно-коммуникационных барьеров и характера их дисфункционального воздействия. С этой целью в период с января по февраль 2011 года автором при поддержке Управления информационных технологий и связи администрации губернатора Белгородской области и Института государственного и муниципального управления НИУ «Белгородский государственный университет» был проведен социологический анкетный опрос на тему: «Проблемы информационно-аналитического обеспечения органов исполнительной власти Белгородской области».

В проведенном опросе приняли участие 908 сотрудников органов исполнительной власти области. Основными категориями респондентов выступили: а) государственные гражданские служащие, занимающие управленческие должности (начальники отделов, управлений, департаментов, структурных подразделений) – 20,2%, б) государственные гражданские служащие (консультанты, ведущие специалисты, главные специалисты) и персонал, замещающий должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы (референты, старшие инспекторы, старшие инженеры), в чью задачу входит подготовка и принятие управленческих решений – 79,8%. Распределение опрошенных по возрастным группам находилось примерно в равных долях, с небольшим преобладанием сотрудников в возрасте до 30 лет – 28,5% и от 30 до 39 лет – 28,2%,

количество респондентов в возрасте от 40 до 49 лет составило 20,3% и от 50 лет и старше – 23%.

Констатация наличия информационно-коммуникационных барьеров произведена посредством фиксации сбоев в функционировании информационно-аналитического обеспечения управления. Информационно-коммуникационные сбои определенного характера указывают на наличие информационно-коммуникационных барьеров.

При ответе на вопрос «Своевременно ли Вы получаете необходимую для подготовки документов информацию?» 49,8% опрошенных отметили, что получают информацию «обычно вовремя». Но большая часть государственных служащих (в сумме 55,8%) отметили, что получают информацию с «длительной» (19,5%), или чаще с «минимальной» (36,3%) задержкой. 2,5% сотрудников отметили, что получают информацию ранее указанного в запросе или задаче срока. Данное наблюдение указывает на наличие информационно-коммуникационных сбоев организационного характера.

Следующие результаты исследования указывают на наличие информационно-коммуникационных сбоев инструментального характера: около 24,7% сотрудников органов исполнительной власти при выполнении своих обязанностей сталкиваются с информацией, которая выходит за рамки того, что они должны знать в соответствии с занимаемой должностью; 28,8% утверждают, что им требуется дополнительная интерпретация, уточнение, расшифровка информации, поступающей от контрагентов. 41,7% респондентов отмечают, что им часто приходится осуществлять поиск дополнительной информации, не поступившей от контрагентов, 11,5% опрошенных с данной проблемой сталкиваются очень часто, что указывает на наличие информационно-коммуникационных сбоев как инструментального, так и организационного характера.

На конкретизацию положения о наличии систематических сбоев в информационно-аналитическом обеспечении управленческих решений направлен основной вопрос анкеты «С какими информационно-коммуникационными проблемами Вам приходится регулярно сталкиваться?» (рис. 1).

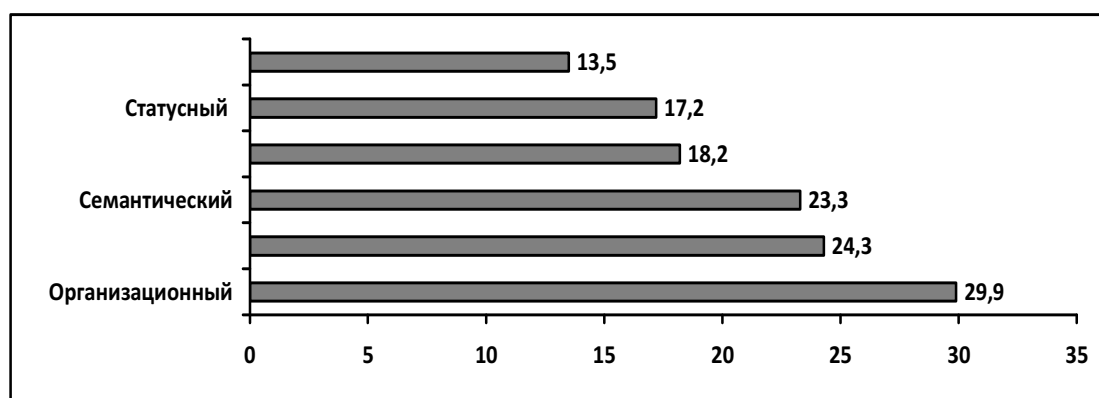


Рис. 1. Информационно-коммуникационные барьеры в системе органов исполнительной власти региона, %

Как можно видеть, степень выраженности барьеров в процессе анализа информации распределилась в порядке убывания следующим образом: организационный барьер, технический, семантический, психологический, статусный, инструментальный.

Проявление организационного барьера выразилось в следующих показателях: 34,6% респондентов ответили, что сталкиваются с *информационными перегрузками*, которые не позволяют руководителям своевременно и адекватно реагировать на поступающую информацию; 33% отмечают, что на их деятельность отрицательно влияет *отсутствие связей между подразделениями*, которые либо формально, либо фактически

не предусмотрены конкретной схемой организационной структуры; 22,1% отмечают *искажение сообщений* при движении нисходящей и восходящей информации.

На наличие технического барьера указывают следующие информационно-коммуникационные проблемы: *сбои в работе технических и программных средств* обработки и визуализации информации (30,1%); *отсутствие технической возможности обратной связи* с источником информации (21,9%); *неизвестность местонахождения документа* и невозможность его поиска в больших документальных массивах (20,7%).

Семантический барьер проявился в следующем комплексе проблемных моментов: 29,2% служащих регулярно сталкиваются с неверной интерпретацией информации в связи с *различием понятийного аппарата* разных подразделений; 21,7% сталкиваются с тем, что потребитель информации *не обладает достаточными (специальными) знаниями* в той сфере, которой посвящена документированная информация; 18,9%, напротив, отмечают проблему *узкой компетенции потребителя информации*, неспособного воспринимать информацию более широкого предметного характера.

Такие информационно-коммуникационные проблемы, как *невозможность для потребителя физически освоить* все источники информации, соответствующие его потребностям (33,7%); *несовпадение социальных позиций* субъектов информационной среды (14,9%); *боязнь трудностей поиска и освоения* информации, особенно в условиях информатизации (5,8%), указывают на наличие психологического барьера.

Действие статусного барьера подтверждается тем, что 30,9% респондентов сталкиваются с *административными ограничениями*, затрудняющими получение информации; 16,2% – с *режимным характером* доступа к информации; 4,6% – с *ограничениями идеологического и политического характера*.

И, наконец, следующие информационно-коммуникационные проблемы позволяют судить о наличии инструментального барьера: таковы *недооценка роли информации* в профессиональной деятельности (14,9%); *отсутствие у контрагентов необходимых знаний и навыков* работы с информационными системами (14%); *неумение выбрать правильную стратегию поиска и обработки информации* (11,9%).

Следует отметить, что данное распределение проявления информационно-коммуникационных барьеров в региональном управлении относится к повседневной деятельности сотрудника органов исполнительной власти региона. Соответственно, все указанные барьеры проявляются регулярно (перманентно) в процессе информационно-аналитического обеспечения и, как следствие, оказывают существенное влияние на управленческую деятельность структурных подразделений органов исполнительной власти.

«Понятие коммуникативного действия», как отмечает Ю. Хабермас, «требует, чтобы действующие лица были рассмотрены, как говорящие и слушающие субъекты, которые связаны какими-либо отношениями с «объективным, социальным или субъективным миром». Ю. Хабермас рассматривает «не субъект вообще (человек как таковой), а субъект направленной социальной активности, который может выступать в таких модальностях, как отдельный индивид, социальная группа или даже общество в целом» [6, с. 40]. Следовательно, субъект взаимодействия в системе государственного управления, которым является лицо, принимающее решения, либо подчиненный, обеспечивающий поддержку принятия решения прямым или косвенным путем, либо отдел структурного подразделения, либо специализированное структурное подразделение, характеризуется определенным положением в горизонтали и в вертикали организационной структуры. От этой локализации субъекта в организационной (управленческой) структуре зависят его полномочия и ответственность в принятии решения, доступ к информации, вся система его информационно-коммуникационного взаимодействия с контрагентами.

Локализация субъекта управления в организационной структуре позволяет определить место проявления информационно-коммуникационных барьеров, степень проявления на данном участке.

Для определения места проявления информационно-коммуникационного барьера респондентам был задан следующий вопрос: «Отметьте степень частоты Вашего взаимодействия с другими субъектами управленческого процесса». Распределение ответов на данный вопрос отражено в таблице 1.

Таблица 1 – Частоты взаимодействия с другими субъектами управленческого процесса

	Нет ответа	Очень часто	Часто	Редко	Очень редко	Нет
С сотрудниками отдела	37	678	172	11	3	6
	4,1%	74,8%	19,0%	1,2%	0,3%	0,7%
С сотрудниками управления	38	362	435	58	10	4
	4,2%	39,9%	48,0%	6,4%	1,1%	0,4%
С управлениями (отделами управлений) структурного подразделения	50	173	488	137	37	22
	5,5%	19,1%	53,8%	15,1%	4,1%	2,4%
С управлениями (отделами управлений) области	40	83	377	281	88	38
	4,4%	9,2%	41,6%	31,0%	9,7%	4,2%
С департаментами (отделами, управлениями департамента) области	37	91	384	259	99	37
	4,1%	10,0%	42,3%	28,6%	10,9%	4,1%
С территориальными представительствами федеральных органов исполнительной власти	46	47	220	286	174	134
	5,1%	5,2%	24,3%	31,5%	19,2%	14,8%

Анализ ответов респондентов на данный вопрос подтверждает, что чаще всего большее количество сотрудников организации взаимодействует с представителями своего отдела (74,8% – очень часто) и своего структурного подразделения (19,1% – очень часто, 53,8% – часто). Данные результаты указывают на насыщенность внутренних информационно-коммуникационных каналов. Около 42% респондентов при выполнении своей работы часто участвуют в межведомственной коммуникации, 30% опрошенных редко задействованы в коммуникации данного рода, а 4,2% не взаимодействуют с департаментами и управлениями области. Отсюда следует, что межведомственные информационно-коммуникационные каналы менее насыщены в информационном и коммуникационном плане, но тем не менее значимы.

Рассмотрение взаимодействия с контрагентами разных направлений (внутренней и межведомственной коммуникаций), принимая во внимание вес позиции «очень часто», наглядно иллюстрирует общую картину информационно-коммуникационных взаимодействий в системе органов исполнительной власти регионального государственного управления. Внутренняя коммуникация характеризуется следующим комплексом барьеров: организационный (0,75), семантический (0,73), технический (0,72), психологический и статусный (по 0,69), инструментальный (0,68).

Комплекс барьеров при межведомственной коммуникации следующий: семантический (0,76), статусный (0,75), организационный (0,73), технический (0,71), психологический (0,67), инструментальный (0,65).

Данные результаты свидетельствуют о наличии информационно-коммуникационных барьеров на всех направлениях коммуникации. Частота наблюдения

позволяет оценить степень проявления барьеров на каждом направлении, определяя их комплексность.

Условием, характеризующим время проявления информационно-коммуникационных барьеров, является уровень решения задач. Во-первых, анализ ответов респондентов позволил определить «удельный вес» различных видов и форм информационно-аналитической деятельности в их повседневной работе:

- комплексные программы и планы в различных сферах жизнедеятельности общества – 263 респондента (29,0%);
- задачи, направленные на решение проблем повседневной деятельности структурного подразделения – 672 (74,1%);
- анализ и прогноз общественно-политических тенденций – 90 (9,9%);
- мониторинг и анализ текущего состояния элементов социально-экономической и общественно-политической сфер общественной жизни – 240 (26,5%);
- задачи, ориентированные на текущее организационное, ресурсное обеспечение программ, проектов – 394 (43,4%);
- планы реализации программ, моделей и сценариев развития региона – 230 (25,4%);
- оперативный контроль и корректировка выполнения планов и проектов – 351 (38,7%);
- анализ и прогноз долгосрочных тенденций социально-экономического развития региона – 153 (16,9%);
- непрерывный мониторинг характеристик и показателей социально-политических факторов развития региона – 156 (17,2%);
- другой вариант – 12 (1,3%).

В соответствии с этими данными 19,5% респондентов участвует в решении задач стратегического характера; 48,7% решает задачи тактического характера и 81,4% – оперативно-текущие задачи. Распределение ответов подтверждает вывод о наибольшей вероятности проявления информационно-коммуникационных барьеров на оперативном уровне решения задач.

Во-вторых, корреляционный анализ позволил определить зависимость проявления информационно-коммуникационных барьеров от уровня решаемых задач (рис. 2).

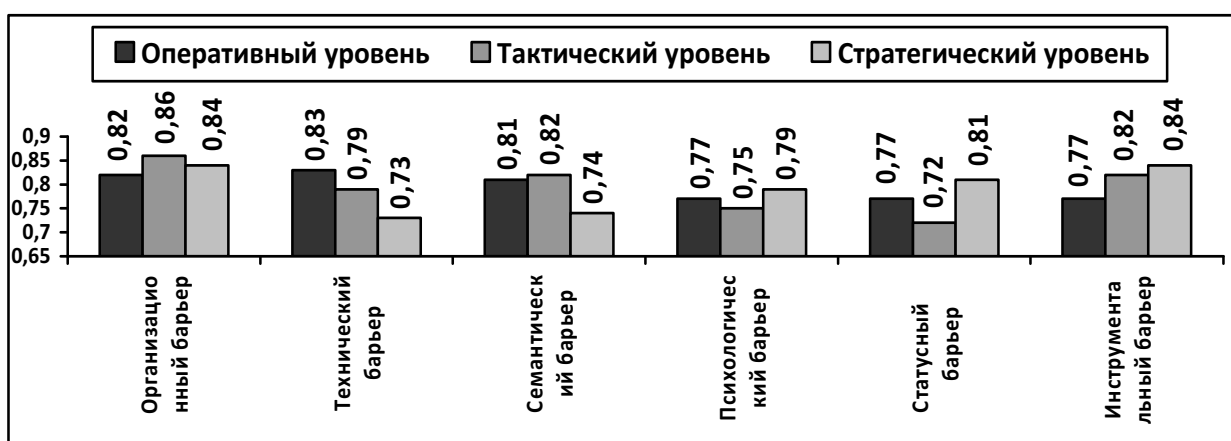


Рис. 2. Сравнение влияния информационно-коммуникационных барьеров в зависимости от уровня решаемых задач

Организационный барьер имеет высокую степень проявления на всех уровнях решения задач, следовательно, его проявление не зависит напрямую от данного фактора. Инструментальный барьер возрастает при увеличении сложности уровня принятия решений (от оперативного к стратегическому). Семантический уровень имеет более высокую степень проявления на тактическом и оперативном уровне принятия решений. Статусный приобретает важность на стратегическом уровне. Психологический барьер

стратегического уровня незначительно превосходит степень проявления на остальных уровнях решения задач. Убывает с усложнением уровня решения задач только технический барьер.

В итоге исследование подтвердило:

– гипотезу о различном характере комплексов барьеров в информационно-аналитическом обеспечении государственного управления, что определяется уровнем принятия решений (стратегический уровень, тактический, оперативный), соответствующим видом коммуникации в ходе выполнения определенных процедур (внутренняя коммуникация, межведомственная и внешняя);

– гипотезу о том, что организационный барьер является основной причиной информационно-коммуникационных сбоев в работе региональных органов исполнительной власти. Наличие организационного барьера позволяет судить о сбоях в управленческой деятельности региональных органов исполнительной власти.

Результаты исследования могут указывать на наличие системной проблемы, вытекающей из того, что государственное управление основано на четком формальном разделении властных полномочий и компетенции в вертикальном и горизонтальном измерениях своей структуры. Проблемы информационных перегрузок, отсутствия связей (прежде всего – горизонтальных) между подразделениями и искажения информации возникают «на стыке» формальных полномочий должностных лиц и их неформальных отношений с должностными лицами из других структур, обладающими необходимой информацией. В этой связи задачами дальнейшего анализа является выявление связей и зависимостей влияния организационного барьера с влиянием других информационно-коммуникационных барьеров в региональной системе государственного управления.

Дальнейшее изучение условий и специфики проявления информационно-коммуникационных барьеров и их последствий позволит выработать технологии оптимизации барьеров в системе органов государственного управления и, как следствие, повысить эффективность принятия и реализации решений. В конечном итоге развитие данного направления исследований принципиально ориентировано, по словам Ю. Хабермаса, на «создание новых форм социального управления» [6, с. 330].

Список литературы

1. Адамьянц Т.З. Социальная коммуникация. – М. : ИС РАН, 2005. – 158 с.
2. Бочарова Т.А. Информационно-аналитическая работа в органах исполнительной власти региона : автореф. дис. ... к.с.н. : 22.00.08. – Белгород, 2009. – 193 с.
3. Карпенко Е.В. Социальные условия преодоления коммуникативных барьеров на региональном уровне государственного управления : автореф. дис. к.с.н. : 22.00.08. – Орел, 2009. – 23 с.
4. Пушкарева Г.В. Информационные технологии в принятии государственных решений: современный тенденции // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2009. – № 2. – Том 2. – С. 128–139.
5. Тихонов А.В. От социологии менеджмента к социологии управления // Социологические исследования. – 2011. – № 2. – С. 40–45.
6. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / пер. с нем. под ред. Д.В. Скляднева. – СПб. : Наука, 2001. – 380 с.
7. Шеннон К. Работы по теории информации и кибернетике. – М., 1963. – 830 с.
8. Ericsson K.A. The acquisition of expert performance: an introduction to some of the issues // The Road to excellence: The acquisition of expert performance in the arts and sciences, sport and games. Hillsdale, NJ : Lawrence Erlbaum Associates, 1996. – 372 p.
9. Habermas, J. The theory of communicative action. V1: Reason and the rationalization of society / Translated by Thomas McCarthy. USA : Boston : Beacon Press, 1984. – 465 p.

Рецензенты:

Тихонов А.В., д.соц.н., профессор, руководитель Центра социологии управления и социальных технологий Института социологии РАН, Учреждение Российской академии наук Институт социологии Российской академии наук, г. Москва.

Бурмыкина И.В., д.соц.н., профессор, зав. кафедрой менеджмента и социальных технологий Липецкого государственного педагогического университета, г. Липецк.

Работа получена 10.10.2011