

ИННОВАЦИОННАЯ АКТИВНОСТЬ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ КАК СОЦИАЛЬНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ГРУППЫ

Попова О.И.

кандидат социологических наук, профессор, проректор по связям с общественностью, заведующий кафедры рекламы и связей с общественностью, Институт международных связей (Россия), 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. Отто Шмидта, д. 58, к. 305, o.popova63@mail.ru

УДК 316.354:351/354

ББК 60.543.12

Цель. Целью исследования является выявление содержания и специфики пространства инновационной активности российских государственных гражданских служащих.

Методы. Теоретико-методологической основой исследования выступают институциональный, деятельностный и ценностно-мотивационный подходы. Эмпирическую базу диссертационного исследования составили результаты социологического исследования, проведенного автором в 2013 году методом анкетного опроса среди государственных гражданских служащих Свердловской области (n=375).

Новизна. В статье приводятся аргументы, подтверждающие наличие зоны инновационной активности государственных служащих, выделены факторы, способствующие и препятствующие успешному протеканию инновационных процессов в деятельности государственных служащих.

Результаты. Полученные теоретико-методологические и эмпирические данные могут быть использованы в рамках учебного процесса высших учебных заведений для чтения курсов «Инновационный менеджмент», «Управление персоналом», «Управление изменениями», а также для создания специализированного курса «Социология инноватики государственного управления». Результаты исследования также могут быть использованы для повышения квалификации управленческих кадров на государственной гражданской службе в рамках профессиональной подготовки или переподготовки.

Ключевые слова: инновации, инновационное пространство, государственные гражданские служащие.

Popova O.I.

INNOVATIVE ACTIVITY OF DOMESTIC STATE CIVIL SERVANTS AS A SOCIAL-PROFESSIONAL GROUP

Aim. The aim of this study is to reveal the content and specifics of innovation activity area of the Russian civil servants.

Methods. Institutional, activity and value-motivational approaches make theoretical and methodological basis of the research. Empirical basis of the dissertation research were the results of sociological research conducted by the author in 2013 through a questionnaire survey of civil servants of the Sverdlovsk region (n = 375).

Novelty. The article features arguments to justify the area of innovation activity of civil servants, highlights factors both promoting and preventing the successful flow of innovation processes in the civil servants activity.

Results. The obtained theoretical-methodological and empirical data can be integrated into the training process of higher educational establishments for such courses as "Innovation Management", "Human Resources Management", "Change Management", and also to design a specialized course "Sociology of governance innovation". The results of the study can also be used for training or retraining of civil servants to improve their management skills.

Key words: innovation, innovative area, state civil servants.

На протяжении многих столетий складывалась отечественная система государственной гражданской службы. За период этого исторического развития сложилась уникальная традиционная профессиональная среда с устоявшимися ценностями и ценностными ориентациями, нормами и правилами поведения, стереотипами мышления, определившими содержание и специфику профессиональной деятельности государственных гражданских служащих [7, 2013]. Эти сложившиеся традиции стали источником воспроизводства серии шаблонов восприятия деятельности государственных служащих. В этих умонастроениях новшества воспринимаются как нечто инородное, нетрадиционное, а порой сами традиции государственного аппарата просто «глушат» созидательное развитие любых инноваций» [1, с.72]. Сила традиций настолько велика, что признание (как социумом, так и самим чиновничеством) вовлеченности государственных служащих в инновационные процессы воспринимается как нонсенс.

«Карикатурные изображения государственных ведомств как костных противников созидательной деятельности не имеют ничего общего с действительностью» [6, с.252]. Современные тенденции таковы, что сфера государственного управления уже не может функционировать вне поля инновационных преобразований. Л.В. Сморгун в этом ключе развивает идею, что «современное государственное управление утрачивает традиционную регламентированность, главными параметрами инновационной концепции власти становятся согласие и договор» [9, с.50-60], воспроизводство инновационных практик.

В настоящее время отечественным государственным служащим приходится сталкиваться с множеством сложных, нетрадиционных проблем, что, безусловно, требует освоения новых, инновационных механизмов и методов управления [2, с.122]. Новая среда требует от государственных служащих новых качеств. Он должен обладать «способностью формулировать гипотезы, отыскивать варианты решений и оценивать их, уметь анализировать условия и сценарии, строить прогнозы, определять перспективы, вырабатывать концепцию и программу действий, отбирать действенные способы и инструменты достижения цели» [8, с.73].

Создание и внедрение инноваций определяет, таким образом, новый вектор профессиональной деятельности современных государственных служащих, обозначенный нами как степень их вовлеченности в пространство инновационной активности. Рассмотрим более подробно условия и возможности ее проявления.

Традиционной схемой деятельности государственных служащих является приоритет регламентаций, жестких установок, не оставляющих возможности проявления инноваций. Веберовская концепция

рациональной бюрократии [5, с.665] комфортно прижилась с отечественной моделью государственного аппарата и послужила основой для формирования и доминирования в ней ценностей нормативизма, правил и инструкций.

Однако реальная управленческая практика показывает, что реализация исполнительских функций, даже в условиях жесткой регламентации, оставляет поле для проявления инновационной активности и создания инноваций. Но эти инновации специфичны: они не подобны тем инновациям в классическом понимании, которые характерны для бизнес-структур или коммерческих организациям [7, 2013]. «Бизнес создает новые товары под давлением рыночной конкуренции. Бюрократия же лишена этих стимулов» [6, с.252].

В государственном секторе «инновации» могут означать «новые формы взаимодействия (государственно-частное партнерство), способы вознаграждения людей (оплата по результатам) или способы коммуникации (министерские блоги)» [6, с. 256]. В некоторых случаях проводится различие между политическими инновациями, инновациями в услугах и инновациями в других областях, таких как демократия (электронное голосование, общественные коллегии), или международные отношения. Под инновациями в государственном секторе понимаются также «новые идеи создания общественной стоимости» [6, с. 256]. Их новизна должны быть хотя бы частичной (в большей степени чем простые улучшения, усовершенствования). Они должны быть приняты к исполнению (а не просто рассматриваются как хорошие идеи) и они должны быть полезными.

Основная специфика создаваемых инноваций на государственной службе заключается в том, что они возникают в ограниченных условиях, а именно, исключительно в границах пространства, а точнее «коридора инновационной активности», заданной *рамками профессиональных полномочий и профессионального статуса* их инициаторов.

На лицо парадоксальная ситуация: государственный служащий при исполнении управленческих решений вынужден создавать инновации. Проясним свою мысль. Качество принимаемых управленческих решений, которые содержат анализ и понимание проблемы, задают лишь общие цели, ожидаемые результаты, но не содержат механизма, алгоритма его реализации. Зачастую качество этих решений оставляет желать лучшего. В такой ситуации исполнители на местах также объективно могут интерпретировать и трансформировать данное решение по-своему, создавать свой механизм реализации данного решения, поскольку изначально не заданы параметры и алгоритмы реализации данных решений. В результате этого, в профессиональной деятельности государственных

служащих закладываются объективные предпосылки для формирования коридора инновационной активности в рамках своих полномочий. Этот коридор, безусловно, очень узок, но он существует. В связи с этим, степень вовлеченности государственных служащих в инновационный эндогенный процесс по созданию чего-то нового определяется границами его инновационной активности и зоны его полномочий.

В качестве аргумента, подтверждающего нашу позицию, рассмотрим интерпретацию этого феномена в концепции «фильтрации информации» Г. Саймона. По словам классика социологии бюрократии, информация в органах власти, закрепленная в виде постановлений или решений и передаваемая сверху вниз, частично сжимается, упрощается, или дополняется комментариями. Происходит истолкование и переосмысление первичного источника информации. Часть информации в таких условиях просто теряется или доходит до исполнителя с большими искажениями. В этих условиях государственные служащие вынуждены адаптироваться к реалиям профессиональной среды и проявлять инновационную активность в плане создания «нужного» и правильного для центра решения. Как правило, в таких случаях, информация, поднимаемая вверх, содержит преимущественно положительные сведения, чтобы расположить к себе высшее руководство. В связи с этим, информация, которая поднимается вверх, в итоге искажается по причине «должностной дистанции» [3, с.18-25] из-за формирования внутри коммуникационного тоннеля некоего инновационного пространства.

В условиях жесткой централизации при принятии решений высшие органы управления вынуждены принимать решения на основе полученной искаженной информации. Такая ситуация возникла из-за того, что управленческое решение, спущенное «сверху», не учитывало реалий действительности и не содержало пошаговых, понятных механизмов и алгоритмов его реализации. Ставилась только общая задача. Поскольку рядовой исполнитель или структура, его принимающая, не обладают пониманием смысла решения, происходит его интерпретация, модификация или создание управленческого решения «идеального типа». В этих условиях закладывается специфический для государственной службы коридор инновационной деятельности. Если спущенная «сверху» инновация не отвечает ключевому требованию – технологичности, если неясен алгоритм ее реализации, государственный служащий вынужден самостоятельно его «изобретать», чтобы цель инновации была достигнута.

Приведем также иллюстративный пример, демонстрирующий границы инновационного коридора государственных служащих в рамках своих полномочий. В ответ на поставленную в «Концепции развития

кадрового потенциала органов государственной власти РФ» задачу модернизации кадровой политики, Департамент по труду и занятости населения Свердловской области принял самостоятельное участие в разработке проектов по созданию кадрового молодежного резерва. Такая инновация нормативно не закреплена, иными словами, данный орган власти выступил инноватором в сфере государственной кадровой внутренней политики, предложив и реализовав данный проект.

Интересен анализ инновационной активности и создания инноваций в зависимости от *статусно-иерархической позиции* государственных служащих.

Границы пространства инновационной активности государственных гражданских служащих расширяются по мере их движения по иерархической лестнице. Наиболее широкие возможности (именно потенциальные возможности, но не факт, что реализуемы на практике) проявления инновационной активности в границах инновационного коридора наблюдаются в рамках должностного статуса категории «руководитель». Анализ полномочий министров и зам. министров, закрепленных в должностных регламентах, позволяют выделить такие их функции в структуре профессиональной деятельности: «разрабатывает и реализует», «разрабатывает и обеспечивает выполнение», «осуществляет мероприятия», «проводит государственную политику», «организует и обеспечивает» [10, с.5].

Коридор инновационной активности сужается по мере сокращения полномочий статусно-должностной группы специалистов и обеспечивающих специалистов как составляющих звеньев в структуре иерархической системы. Как правило, эта группа в большей степени проявляет инновационную деятельность на этапе реализации инноваций. Но все же в должностных обязанностях специалистов областных и территориальных исполнительных органов государственной власти встречаются такие функции как «создание проектов», «разработка и реализация» и т.д. Помимо того, что их инновационный коридор сужен зоной профессиональных полномочий, он сжат рамками «социально-статусной скованности» [4]. Но нельзя забывать, что личностные инновационные качества государственного служащего играют определяющую роль в активизации инновационной деятельности. В итоге, занимаемая должность и социальный статус в системе власти определяют, тем самым, зону инновационной активности государственных служащих разных статусно-иерархических позиций.

Специфика социально-профессиональной группы государственных служащих такова, что они способны расширять границы коридора инновационной активности, определенной рамками их полномочий, за счет одного сильного социально-группового ресурса – *корпоративности*, характерной для отечественной

бюрократии. В условиях корпоративности возникает атмосфера соподчинения и взаимодействия членов социально-профессиональной группы, разрабатываются специфические механизмы регуляции поведения и согласования интересов членов группы. Корпоративность создает устойчивость и сплоченность группы, формирует доминирующие в группе ценности, установки, традиции, определяет значимость горизонтальных связей и проблематику доверия [11, с.191-192].

Важно подчеркнуть, что корпоративность как способствует, так и препятствует инновационной активности служащих. Проиллюстрируем действие выявленной специфики на примере.

Рядовые государственные служащие оказывают значительное групповое влияние на политику высшего руководства: они разрабатывают проекты или управленческие решения, которые высшее руководство в лице руководителя структурного подразделения отдела или органа власти лишь визирует [11, с.191-192]. На высших уровнях власти влиятельные служащие планируют самостоятельную политическую стратегию и стремятся навязать ее руководству. «Официальные лица, чиновники имеют возможность продвигать инновации, не привлекая к участию в этом процессе политиков. В некоторых случаях такие «инновации посредством ухищрений» служат едва ли не единственным способом воплощения прорывных нововведений» [6, с.264]. Используя ресурс корпоративности, не только индивидуальные чиновники, но и вся группа служащих сплоченно зачастую пытается навязать свои принципы руководству в том случае, когда служащие лично заинтересованы в данных решениях. В практике российской действительности также нередки политические и личные взаимосвязи органов исполнительной власти с политическими партиями, группами «влияния», депутатами, контрольными и судебными органами, и т.д., что также по-своему влияет на инновационную в своей специфике деятельность государственных служащих. Однако возможна обратная ситуация, *когда групповая корпоративность осознанно «сжимает» границы инновационной активности*. Внутренняя микрополитика членов социально-профессиональной группы осознанно «обрамляет» и защищает себя от лишнего инноваций, в чем также проявляется ее специфика, ведь каждая созданная инновация – это новая ответственность и затраты.

Таким образом, проиллюстрированные примеры показывают, что инновационная активность в деятельности государственных служащих возможна. Но динамика этих процессов определяется зоной (а точнее, коридором) *реализации должностных полномочий, границами статусно-иерархических позиций, а также микрополитикой и интересами членов социально-профессиональной группы государственных*

служащих. Приведенные нами аргументы в совокупности с теориями классиков социологии бюрократии являются основанием для того, чтобы усомниться в истинности бытующего в обществе традиционного стереотипа об инновационной пассивности государственных гражданских служащих при создании инноваций в ходе профессиональной деятельности.

Продолженный анализ позволяет сформулировать нам гипотезу, что существует некий комплекс базовых факторов, сопутствующих и препятствующих успешному протеканию инновационных процессов в деятельности социально-профессиональной группы государственных гражданских служащих. К числу этих факторов мы относим: положительные ценностно-мотивационные установки и ориентации на создание инноваций; готовность создавать что-то новое, наличие профессионального образования, стаж и опыт работы в сфере государственной службы.

Однако существуют факторы, *препятствующие* успешному созданию инноваций. К ним относятся: отсутствие личной заинтересованности членов группы в создании инноваций; отрицательные установки и ценностные ориентации на их создание, отрицательная оценка руководства и коллег за проявление чрезмерной инновационной активности; угроза потери должностного статуса или ограничение властного ресурса.

В заключении подчеркнем, что сегодня возникает необходимость в создании обновленной кадровой политики, ориентированной на современную реальность. Активное проникновение инноваций в сферу государственного управления обуславливает необходимость конструирования нового вектора анализа деятельности социально-профессиональной группы государственных гражданских служащих. Предложенная нами концепция инновационного пространства государственных служащих может стать одним из направлений социологии инноватики государственного и муниципального управления и перевернуть сложившееся представление о чиновничестве как работников - исполнителей.

Литература:

1. Аверьянов В.В. Традиция и традиционализм в научной и общественной мысли России (60-90-е годы XX века) // Общественные науки и современность. 2000. № 1.
2. Алиева С.В. Креативизация государственного управления в условиях российских трансформаций // Проблемы развития инновационно-креативной экономики - 2009/ Сб. научных статей по итогам Международной научной конференции, С.-Петербург, 19-20 мая 2009 г. / Под общ. ред. проф.

Горелова Н.А., проф. Мельникова О.Н. М.: Издательство «Креативная экономика», 2009.

3. Амелин Л. Бюрократия как атрибут государственного управления // Консультант директора. 1999. №11 (95). С. 18-25.
4. Болдина М.Ю. Социально профессиональная группа государственных служащих в России: история и современность // Журнал ЭГО [электронный ресурс]. URL: <http://ego.uapa.ru/issue/2013/01/08/> (дата обращения 09.12.2013)
5. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990.
6. Малган Дж. Искусство государственной стратегии: Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага / пер. с англ. Ю. Каптуревского под науч. ред. Я. Охонько. М.: Изд. Института Гайдара, 2011.
7. Никитина А.С. Факторы, определяющие специфику инновационной деятельности государственных гражданских служащих [электронный ресурс] // Дискуссия. Выпуск: №4 (34) апрель 2013. URL: <http://journal-discussion.ru/publication.php?id=133> (дата обращения 05.01.2014).
8. Пакрухин А. Нужна ли чиновнику диссертация? // Государственная служба. 2001. №3.
9. Сморгунов Л.В. От нового государственного менеджмента к концепции «Governance» // Полис. 2003. №3,4. С.50-60.
10. Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве: Сравнительно-правовое исследование: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 1999.
11. Чевтаева Н.Г. Корпоративность социально-профессиональной группы российского чиновничества: социологический анализ. Екатеринбург: УрАГС, 2006.

References:

1. Averyanov V.V. Tradition and traditionalism in scientific and social thought of Russia (60-90-ies of XX century) // Social sciences and present day. 2000. № 1.
2. Aliyev S.V. Creativisation of public administration under Russian transformations // Development problems of innovative-creative economy - 2009 / Coll. scientific articles of the International scientific conference, St. Petersburg, May 19-20, 2009 / Ed. by Prof. Gorelova N.A., Prof. Melnikova O.N. Moscow: "Creative Economy" Publ. 2009.
3. Amelin L. Bureaucracy as governance apanage // Consultant of a director. 1999. № 11 (95). P. 18-25.
4. Boldina M. Yu. Socio professional group of civil servants in Russia: history and present day // EGO Journal [e-resource]. URL: <http://ego.uapa.ru/issue/2013/01/08/> (access date 09.12.2013)
5. Weber M. Selected works. M.: Progress , 1990.
6. Malgan J. Art of state strategy: Mobilizing the power and knowledge for the common good / transl. from English by Yu. Kapturevskyi, scient. ed. Ya. Ohonko. M.: Gaidar Institute. 2011.
7. Nikitin A.S. Factors determining the specifics of innovation activities of the state civil servants [e-resource] // Discussion. Issue: № 4 (34) April 2013. URL: <http://journal-discussion.ru/publication.php?id=133> (access date 05.01.2014).
8. Pakruhin A. Does a civil servant need dissertation? // Civil service .2001. №3.
9. Smorgunov L.V. From New Public Management to the concept of "Governance" // Polis. 2003. № 3,4. P.50-60.
10. Surkov D.L. Legislative and executive power of the Russian Federation in Constitutional Law: Comparative legal research: dissertation for the degree of a Law Doctor. M., 1999.
11. Chevtaeva N.G. Corporativity of the social-professional group of the Russian officials: sociological analysis. Ekaterinburg: UAPA, 2006.