В.Г. Романова

СОЦИАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ВНЕДРЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИННОВАЦИЙ

На современном этапе реформирования государственного управления органы государственной власти, внедряющие разнообразные управленческие инновации, начиная с кадровых новшеств и заканчивая процессами глобального организационного реинжиниринга, поставлены перед необходимостью формирования эффективного механизма регулирования их внедрения.

Сегодня состояние системы управления государственной службой характеризуется следующими показателями: отсутствием научно обоснованной модели системы управления госслужбой и ее правовых основ; наличием разрозненно функционирующих и слабо координирующих свою деятельность подсистем управления в различных видах и на разных уровнях госслужбы; неразработанностью социальной модели механизмов взаимодействия формальных звеньев управления и элементов системы управления госслужбой России с институтами гражданского общества; отсутствием модели эффективного субъекта управления в системе государственной службы России; отсутствием стратегии развития системы управления госслужбой Российской Федерации[1].

По мнению ряда исследователей, подобного рода проблемы требуют создания в госуправлении постоянно действующих механизмов, которые на законодательной основе позволили бы осуществлять замысел реформ, контроль качества их проведения, научное сопровождение, общественную верификацию предлагаемых проектов, корреляцию планов реформы и – самое важное – формировали ответственность за полученные результаты.

Исследование проблемы в социологическом аспекте позволяет акцентировать внимание на анализе интересов различных социальных групп, вовлеченных в действующие механизмы подобного рода, а также профессионализации инновационного управления. Это объясняется тем, что в ходе инновационных процессов в управлении, меняющих качество деятельности государственной службы, возни-

[1] См.: Система управления государственной службой Российской Федерации // Научный отчет по научно-исследовательской работе / Научн. рук. А.И. Турчинов. М., 2005.

кают различные практики взаимодействия и меняется структура отношений как между индивидами, так и между индивидами и социальными группами, что, в свою очередь, создает определенный социальный эффект.

При всем разнообразии концепций научного изучения такого социального явления, как управление, не исследован в полной мере вопрос о системе социальных механизмов, позволяющих активизировать инновационную, а значит, и реформаторскую деятельность. В этой связи возникает самостоятельная научная проблема: разработка социального механизма внедрения управленческих инноваций, который регулирует управленческие инновационные процессы в организации и сводит к минимуму неудачи при внедрении. На первый план выходят такие вопросы, как содержание социальных акций в процессе внедрения новшества, взаимосвязь управленческих действий с социальными процессами в государственной службе, вызывающими сдвиги в ее социальной структуре, а также качество деятельности субъектов, инициирующих и осуществляющих управленческие изменения.

Использование категории «социальный механизм» обусловлено тем, что при всем разнообразии подходов к изучению инновационных процессов, а также их производных, сетка социологических понятий «структура», «система», «процесс» недостаточно полна и требует включения понятия «социальный механизм». Последнее понятие имеет различную смысловую нагрузку, начиная с вопроса, что представляет собой социальный механизм – систему или процесс, и заканчивая всевозможной интерпретацией социальных механизмов на микро- и макроуровне. В социологической литературе социальный механизм определяется как «взаимодействие социальных структур, норм, институтов, образцов поведения и т. д., посредством которого обеспечивается функционирование социальной системы»[1].

Впервые понятие «социальный механизм общества» было введено О. Контом и рассматривалось как необходимое средство регуляции социальной деятельности людей и институтов, обеспечивающее функционирование общества как целостного социального организма. Г. Спенсер называл его регулятивной системой, а Т. Парсонс – механизмом социальной системы[2]. Таким образом, несмотря на то, что понятие «механизм» не входит в систему категорий социологии, оно нашло широкое применение.

---

[1] Социологический энциклопедический словарь / Ред.-координатор Г.В. Осипов. М., 1998. С. 181.

[2] См.: *Франчук В.И.* Политическая система как средство выживания общества и ее биологические аналоги. М., 2005. С. 12.

Концепции социальных механизмов, характеризующие различные стороны общественной жизни, широко представлены и в трудах российских социологов, таких, как Т.И. Заславская, Л.В. Корель, А.В. Кочетков, Л.Я. Косалс, Р.В. Рывкина, В.И. Франчук и др.

Ценность «механизменного» подхода, по мнению Т.И. Заславской и Р.В. Рывкиной, состоит в возможности изучения системообразующих связей. По их мнению, он отличается от традиционного для социально-экономических исследований факторного подхода, нередко ограничивающегося изучением парных связей между зависимой переменной и множеством определяющих ее условий – факторов[1].

Большинство ученых, разрабатывающих категорию «социальный механизм», сходятся во мнении, что последний основан на связях, сущность которых состоит в том, что они образованы взаимодействующими группами людей, являющимися субъектами какого-либо процесса, которые при функционировании придают социальной системе динамику, детерминируя ее как живой организм[2].

В частности, В.И. Франчук позиционирует социальный механизм организации как ее «ядро», которое складывается из трех частей: объекта управления, механизма текущего управления и механизма выживания и развития. Объект управления составляют исполнители (социальные субъекты и физические лица). Механизм текущего управления осуществляет непосредственное управление объектом, выполняя решения механизма выживания и развития. И наконец, последний механизм является главным, ведущим механизмом; он осуществляет выявление проблем организации и принятие управленческих решений[3].

Таким образом, «механизменный» подход позволяет рассмотреть такие составляющие социального механизма, как субъект, инициирующий его функционирование, содержание различных социальных действий, а также взаимосвязь этих целенаправленных действий с массовыми процессами, вызывающими сдвиги в институциональной и социальной структурах системы, которая может рассматриваться и

---

[1] См.: Пути совершенствования социального механизма развития советской экономики / Под ред. Р.В. Рывкиной. Новосибирск, 1985.

[2] См.: *Заславская Т.И.* Социальный механизм трансформации российского общества // Социологический журнал. 1995. № 3. С. 7; *Косалс Л.Я.* Социальный механизм инновационных процессов / Отв. ред. Р.В. Рывкина. Новосибирск, 1989; *Он же.* Социальный механизм инновационных процессов: сравнительный анализ советского и постсоветского периодов // Экономическая наука современной России. 2000. № 3-4. С. 85; *Шмельков А.В., Кирьянов В.И.* Методология изучения социального механизма экономического развития города // Социокультурные исследования: Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 9. Волгоград, 2004. С. 139–144.

[3] См.: *Франчук В.И.* Основы общей теории социального управления. М., 2001.

как живой организм. Изучение механизма позволяет более глубоко и системно изучить объект и объяснить возникающие в нем социальные связи, закономерности, периоды, полученные результаты и возникающие риски.

Безусловно, при рассмотрении социального механизма внедрения управленческих инноваций необходимо учитывать степень задействованности материальных и финансовых ресурсов, их эффективной комбинации во времени и пространстве. Но практика показывает, что основным фактором успешного внедрения являются люди как непосредственные участники нововведений, совокупность их интересов и целей. Без учета социальных факторов, определяющих инновационные изменения, последние попадают в прямую зависимость от принятия или непринятия их обществом. Так, субъекты инноваций не всегда свободны в выборе путей обновления и зависят от реакции на изменения различных социальных групп.

Существуют взаимозависимость и взаимодействие структурных элементов механизма внедрения управленческих инноваций. Субъект инновации и анклавы инновационных групп в организации инициируют включение и функционирование механизма, осуществляя при этом мониторинг всего процесса внедрения. При этом система управления и структура организации подвергаются трансформациям, происходят структурные изменения, нацеленные на обеспечение эффективного управленческого воздействия. Как показывает практика, меры адаптационного характера, направленные на формирование в коллективе организации положительного восприятия управленческих новшеств, позволяют сохранять социально-адаптационный фон организации благоприятным для изменений, что, в свою очередь, способствует инновационной восприимчивости организации.

Гипотетически структура механизма внедрения управленческих инноваций может состоять из следующих элементов: субъект инновации; деятельность инновационных групп организации; инновационные процессы в организации; социально-адаптационный фон организации; структура организации; система управления организацией. Что представляют собой эти структурные элементы?

Субъект инновации – создатель нового типа управленческой технологии или деятельности. Он совершает творческий акт интеграции сферы идей в сферу уже сложившихся, традиционных способов управления. В силу того, что инновации в управлении рождаются, концептуализируются и проводятся сверху вниз, руководитель-инноватор является ключевым звеном в инновационной цепочке, вовлекая потенциальных участников в новую форму совместной деятельности посредством создания инновационных групп.

В практике реформирования государственной службы Российской Федерации, осуществляемого в настоящее время силами Комиссии по реформированию государственной службы и Межведомственной рабочей группы, возникает тенденция постепенного превращения структур реформирования государственной службы в структуры управления ею. Иными словами, мы можем наблюдать сращивание таких составляющих механизма внедрения, как субъект инновации и инновационные группы в один элемент. Такого рода деформация механизма внедрения привела к тому, что «решения о создании, упразднении, реорганизации и переименовании ведомств носили преимущественно политический характер и отражали, в том числе, и персональные взаимоотношения внутри политико-административной элиты»[1].

Деятельность инновационных групп организации – совокупность сознательных действий определенных социальных групп, осуществляемых с целью прямого или косвенного воздействия на объект управленческой инновации. Следует подчеркнуть, что содержание этих действий не ограничивается разработкой и внедрением новшеств. В силу того, что инновационное действие вызывает всевозможные последствия, нередко противоположные первоначальному замыслу, инновационным группам необходимо выявлять комплекс факторов, влияющих на инновационный процесс в управлении для того, чтобы объективно оценить эффективность или губительность данных действий. Одним из таких факторов является кадровая политика организации. По данным исследования, необходимой степени соответствия кадров проводимым реформам в государственной службе пока добиться не удалось. Отмечают только частичное соответствие (42,9%) или его полное отсутствие (31,7%). На полное же соответствие указывают только 7%, что настораживает[2]. Таким образом, сохраняющиеся проблемы в формировании и реализации действенной государственной кадровой политики значительно сдерживают эффективность механизма внедрения нововведений.

Инновационные процессы в организации – совокупность процессов, которые определяют связь между целевой инновационной деятельностью и преобразованием системы управления организации. Пронизывая структуру организации, такие процессы реально реорганизуют ее. В силу того, что инновация как социальный феномен полифункциональна и в ее внедрении участвует много взаимодействующих субъектов (инициаторы идей, разработчики, консультан-

[1] См.: Управление реформированием государственной службы. М., 2004. С. 23.
[2] См. там же.

ты, рядовые сотрудники и др.), движущей силой инновационных процессов являются определенные формы поведения социальных групп в организации.

Инновационные процессы можно разделить на два вида. Первый включает основные процессы, составляющие ядро управленческих изменений. Они поддерживаются идеологически, их темпы и результаты служат показателем успеха или неудачи внедрения. Другой вид образуют сопутствующие процессы, возникающие как производные удачных или неудачных попыток стимулировать основные инновационные процессы.

Воздействие данных процессов на динамику организационной структуры и системы управления довольно существенно и свидетельствует о том, что непосредственным источником трансформации служат слабо управляемые в силу объективных причин многосубъектные инновационные процессы. Они преобразуют организацию, в ней возникают новые составляющие, частично распадаются и исчезают старые, меняется содержание их взаимодействия.

Социально-адаптационный фон организации. Область распространения инновационной деятельности в организации служит полем интенсивной борьбы различных сил. Подобного рода взаимодействие создает социально-адаптационный фон, сопровождающий инновационные процессы. Этот компонент механизма отражает поведенческие реакции социальных групп на управленческие инновации, осуществляемые руководством. Состояние фона зависит от реакции персонала организации на вводимые изменения и может носить как благоприятный, так и неблагоприятный характер.

В силу того что реформирование государственной службы инициирует определенные социальные процессы, необходима совокупность мер по отношению к государственным служащим для более позитивного восприятия инноваций. Так, 47% участников опроса среди госслужащих выделяют обеспечение стабильности кадров государственной службы при смене руководства, 43,7% склоняются к укреплению авторитета государственной службы в обществе, а 34% респондентов – к введению оптимальной структуры органов государственного управления[1]. Немаловажной является и система мотивации государственных служащих, в полной мере соответствующая внедряемым новшествам и атмосфере неопределенности, сопровождающей, как правило, любые изменения в организации.

Существует и другая причина для проведения мероприятий адаптационного характера. При чутком восприятии поведенческих реакций госслужащих разработчиками реформ и инновационными груп-

[1] См.: Управление реформированием государственной службы. С. 23.

пами возможен качественный мониторинг внедрения управленческого новшества, который позволяет обнаружить и исправить не только некорректное воздействие на персонал в процессе внедрения, но и ошибки в самой концепции управленческой инновации.

Структура организации. Существующая структура в той или иной организации оказывает существенное влияние на ход действий и имеет как негативный характер – ограничительный в тех случаях, когда структура создает определенные барьеры для изменений, ограничивает репертуар возможных действий, так и высвобождающий характер – содействующий, стимулирующий действия определенного рода. Таким образом, в социальном механизме тип организационной структуры, помимо других факторов, влияющих на качество функционирования социальных организаций, в значительной степени предопределяет ход любых инновационных процессов в организации, в первую очередь в сфере управления.

По данным опроса, 46,6% респондентов отметили необходимость приведения структуры органов государственного управления в соответствие с потребностями и перспективами развития общества, а 19% отметили необходимость создания специального федерального органа управления государственной службой[1].

Система управления организацией предназначена для воздействия на объект управления, которое переводит этот объект в желаемое состояние и придает параметрам происходящих в нем процессов определенные количественные или качественные значения[2]. Анализ хода административных трансформаций в России, проведенный учеными кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте Российской Федерации на примере реформы государственной службы, свидетельствует о том, что самым слабым местом реформаторской практики является отсутствие эффективно функционирующих систем управления. На вопрос: «Есть ли, по вашему мнению, в Российской Федерации система управления государственной службой?» 54,3% респондентов отметили, что есть в виде отдельных элементов, а 25% ответили, что нет[3].

Тем не менее содержание и качество организационной структуры и системы управления государственной службой подвергается непрерывным видоизменениям в силу того, что современные организа-

---

[1] См.: Управление реформированием государственной службы. С. 23.

[2] См.: *Глущенко В.В., Глущенко И.И.* Исследование систем управления: социологические, экономические, прогнозные, плановые, экспериментальные исследования: Учебное пособие для вузов. Железнодорожный, 2004. С. 11.

[3] См.: Система управления государственной службой Российской Федерации // Научный отчет по научно-исследовательской работе / Научн. рук. А.И. Турчинов. М., 2005.

ции по объективным причинам непрерывно реформируются, отходят от прежних традиций, укоренившихся представлений, оказываются подверженными непрерывной модификации.

Но самое главное: реформирование государственного управления, несмотря на сложность изменений, является комплексным процессом. Немаловажную роль в этом играет социальная сущность инновации как таковой, ее полифункциональные свойства. Невозможно инновировать систему управления государственной службой, не производя, например, структурных изменений и не определив характер ее взаимодействия с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Государственная служба в процессе своего реформирования подвержена воздействию направленных на нее изменений, запланированных и стихийных, позитивных и негативных, не только воздействующих на нее как на единое целое, но и взаимодействующих друг с другом. Соответственно возникают задачи комплексного теоретико-эмпирического исследования социального механизма внедрения управленческих инноваций в процессе реформирования государственной службы и регулирования его функционирования на практике.