

Никитина А.С.,
г. Екатеринбург

ИННОВАЦИОННАЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований «Социальный аудит профессиональной деятельности государственных служащих», проект № 14-13-66005.

Инновационная деятельность государственных служащих традиционно воспринимается как теоретико-методологический нонсенс. Однако реальная практика управления, проникновение тенденций менеджмента в государственное управление разрушают эти установки.

Интересен зарубежный опыт создания инноваций на государственной службе. Британское правительство предложило радикальную инновацию по внедрению круглосуточной услуги постановки диагноза заболевания по телефону и Интернету на площадке «информационного сервиса Министерства здравоохранения NHS Direct» [1].

Под руководством ЖаймеЛер-нер - мэра бразильского города Куритиба в 1970-х - начале 1980-х гг., была полностью перестроена транспортная система города с использованием информационных технологий для движения общественного транспорта. В Великобритании репутацией стойкого приверженца инноваций пользуется Кен Ливингстон, по инициативе которого в 1980-х гг. были впервые опробованы на практике принципиально новые модели обеспечения равных возможностей граждан и их приобщения к социальной жизни. Инициатором разработки британской программы Sure start был чиновник Министерства финансов Норман Гласе.

Согласно данным одного из нескольких проведенных под руководством канадского ученого Сэнфорда Боринса количественных

исследований, «большинство инноваций в государственном секторе осуществляется по инициативе менеджмента среднего звена или сотрудников, непосредственно взаимодействующих с гражданами» [2].

В ходе экспертного опроса российских государственных служащих, проходившего в рамках аттестации служащих Свердловской области, замещающих должности заместителей руководителей областных исполнительных органов власти Свердловской области в 2013 году (зам министров, руководителей отделов), мы обнаружили, что государственные служащие в рамках своих полномочий также создают инновации. При этом, как считают сами респонденты, эти решения, действительно, являются инновационными, поскольку они меняют устоявшиеся схемы профессиональной деятельности, механизмы реализации управленческих решений.

По экспертным оценкам заместителей министра Министерств финансов, здравоохранения, социальной политики Свердловской области, а также заместителей руководителей Управления архивами, Управления актами гражданского состояния Свердловской области в рамках проведения аттестационной процедуры был задан вопрос: «Какие инновации были созданы в вашем учреждении за последние 2 года?». Мы проанализировали ответы, и пришли к следующему:

Министерство финансов Свердловской области в рамках своих полномочий организует работу по составлению проекта областного бюджета, видов бюджетных нарушений, организует планирование расходов областного бюджета по распределению и представлению межбюджетных трансфертов местным бюджетам. На первый взгляд, эта деятельность кажется обычной для министерства финансов. Но факторы внешней среды, такие как социально-экономическое и политическое положение региона требует от сотрудников Министерства инновационной активности в части составления

расходных и доходных частей бюджета, которые трудно спланировать и спрогнозировать.

Министерство здравоохранения Свердловской области создало 8 проектов постановлений Правительства Свердловской области по модернизации системы здравоохранения в регионе. Также Министерством осуществлен переход на одноканальную систему финансирования, ведется координация деятельности государственных учреждений здравоохранения Свердловской области. Во взаимодействии с внешними структурами ведется увязка государственных заданий с выделенными субсидиями.

Министерство социальной политики Свердловской области в 2013 году создало проекты, направленные на улучшение положения социальных программ. Одна из инноваций, которая была создана не так давно по инициативе заместителя руководителя Министерства, заключается в привлечении Совета афганских и чеченских ветеранов в оценку деятельности Министерства, что дало возможность общественным организациям высказать свое мнение.

Управление архивами Свердловской области также активно проявляет инновационную активность в рамках своих полномочий. Оно создало зональные советы по работе с древними архивами, чтобы обеспечить доступность архивных документов этого типа. Также Управлением создана компьютерная программа высокой степени защиты для сохранения особо значимых документов.

Управление актами гражданского состояния Свердловской области по результатам нашего экспертного интервью оказалось лидером в создании инноваций. За последние 2 года были созданы и внедрены такие инновации, как создание конкурса профессионального мастерства в структуре управления, разработка методики анализа нагрузки специалистов отделов ЗАГС в применении ими семейного законодательства и законодательства об актах гражданского состояния. Возникла не так давно

идея создания «электронной очереди» по примеру Санкт-петербургского Управления, где предусматривается бронирование даты и времени бракосочетания в системе он-лайн. Еще одна инновация – создание особого отдела по регистрации смертей, а также создание новой системы государственных и муниципальных платежей в системе ЗАГС. **Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП)** - система, предназначенная для хранения и обмена информацией о платежах между администраторами доходов, организациями по приёму платежей и гражданами [3].

Основная цель системы – обеспечение единого источника сведений о фактах оплаты заявителями платежей при получении платных государственных и муниципальных услуг без требования с заявителя документов, подтверждающих оплату. ЗАГС в эту систему не входит, но по инициативе регионального свердловского отделения платежная система была успешно внедрена.

Таким образом, проиллюстрированные примеры являются подтверждением того, что отечественные государственные служащие создают инновации в рамках своих полномочий. Безусловно, эти инновации специфичны и отличаются от классического представления об инновациях в коммерческих структурах:

«...государственная служба – это достаточно консервативная сфера и инновации здесь внедряются либо с целью догнать общество, либо выполнить некий социальный заказ, в отличие от бизнеса, который сам формирует потребности в инновациях. Они вызревают «изнутри» (Специалист Министерства международных и внешнеэкономических связей Свердловской области, 23 года).

Но, в нашем случае, представленные примеры обозначены самими респондентами как инновации. Их создание и внедрение требует огромных правовых, управленческих усилий. Важно отметить, что выделенные выше

инновации созданы по личной инициативе государственных служащих, они были лично заинтересованы в их создании, поскольку их результат позитивен и несет конкретную пользу и значимость как для самих служащих, так и для общества.

Анализ потребности государственных служащих в создаваемых инновациях был проведен нами в ходе социологического опроса государственных гражданских служащих Свердловской области. На вопрос: «Хотите ли вы создавать инновации в своей работе?», 74% респондентов ответили положительно, в то время как лишь 26% ответивших признались, что они не только хотят, но и могут создавать новые идеи. На вопрос: «какой способ выполнения своей работы является для вас приоритетным?», были получены следующие ответы: «при личном контроле и указаний со стороны руководителя» - 47,3%, «решение задачи по уже существующему образцу - должностной инструкции» - 33,6%, «решение задачи по лично разработанной методике, алгоритму» - 10,3%. Следовательно, мы можем говорить о существовании доли служащих с широкой зоной инновационной активности. Говоря о частоте инновационной активности, стоит сказать, что 39,5% респондентов иногда вносит новые идеи и предложения, 32% редко вносит и лишь 8% не предлагает что-то новое.

Таким образом, несмотря на доминирование категории «классических» государственных служащих, работающих в соответствии с нормативно-санкционированным характером деятельности, существует пока небольшая доля респондентов, активно вовлеченная в инновационные процессы. Очевидно, что приоритетным является классический функционально-регламентированный способ выполнения профессиональной деятельности, что, скорее всего, обусловлено сильными исторически сложившимися традициями рациональной бюрократии. Однако существование служащих, готовых самостоятельно создавать и продуцировать идеи, воплощенных в управленческих, организационных, методических проектах или технологиях,

опровергает бытующие общественные стереотипы и демонстрирует инновационную активность.

Какое отношение государственных служащих к создаваемым ими инновациям? Многие респонденты считают, что инновация будет им нужна в том случае, когда они увидят результаты от ее внедрения, она повлияет на конечное принятие управленческих решений. Полезность создаваемых инноваций становится, тем самым, доминирующим параметром ее результативности. В этом контексте, создаваемые государственными служащими новые идеи, к сожалению, достаточно редко принимаются членами группы и становятся инновациями. Лишь 3,4% респондентов отмечают, что их идеи принимаются и реализуются до конца, в то время как 35,4% респондентов отмечают, что к их мнениям по поводу использования новаторских подходов прислушиваются редко, и они практически не влияют на конечное решение. У 13% «служащих-инноваторов» при этом «опускаются руки», блокируется стремление к дальнейшей инновационной деятельности.

Интерес к созданию инноваций, зачастую проявляется слабо, поскольку он воспринимается как «инициатива, которая будет наказуема»:

«Зачем нам придумывать что-то новое? Есть закон, нормативная основа, которой мы следуем. Новые проекты, как правило, требуют больших ресурсов и рабочего времени. Тем более, вряд ли они будут нам зачтены или оплачены». (Младший специалист Департамента Ветеринарии Свердловской области, 27 лет).

Проявление личного внутреннего интереса возможно лишь в том случае, когда инновации представляют личную выгоду и внутреннюю необходимость не только для государственного служащего, но и для социально-профессиональной группы в целом. В этом случае, инновации «подхватываются» членами социально-профессиональной группы и внедряются в ее структуру.

В чем еще проявляется низкий интерес к созданию инноваций? В результате экспертного опроса мы пришли к выводу, что «государственный служащий – активный инноватор» с высоким уровнем инновационного потенциала готов к инновациям, но сложившаяся профессиональная культура и традиции рациональной бюрократической модели становятся барьерами на пути ее реализации. Возникает глубокое системное противоречие, когда инициативный государственный служащий открыт и готов к инновационной деятельности, но сложившиеся внутрикорпоративные нормы и ценности бюрократизма, традиции и паттерны поведения подавляет эту активность и инициативность:

«...Я уже просто устала каждый день задавать себе одни и те же вопросы и не находить на них ответа. Руки просто опускаются... Не могу уже справиться со своей депрессией! Я не хочу даже там появляться... Сейчас ищу что-нибудь, без разницы уже что, не могу больше здоровье свое «гробить» (специалист Счетной палаты Свердловской Области, 22 года).

В итоге, проблематика рутинизации создаваемых инноваций внутри группы усугубляется традициями системы. Проявление инновационной активности некоторых служащих не всегда принимается остальными членами социально-профессиональной группы. Лишь 4,8% респондентов получают одобрение, проявляя инициативу, в то время как 40,9% считают, что инициативы только выслушивают, но они не находят поддержки и понимания со стороны коллег и выше стоящего руководства. Таким образом, полученные нами результаты обосновывают наличие внутренних факторов «равнодушия», препятствующих успешному протеканию эндогенных инновационных процессов. Зачем что-то создать и внедрять, если это никому не нужно и никем не поддерживается?

Изучим уровень готовности государственных служащих к созданию инноваций. С этой целью мы провели экспертное интервью среди специалистов органов государственной власти Свердловской области, а

также среди другой группы респондентов - анкетирование методом И.О. Загашева, в результате которого определились следующие «группы инновационной готовности». Мы сопоставили полученные результаты и проранжировали их по степени возрастания:

1) Готовность последовать за лидером – 21% от числа опрошенных.

В данной ситуации государственный гражданский служащий проявляет готовность к инновациям лишь в том случае, когда присутствует ответственный амбициозный лидер. «Инновационные установки для служащих данной группы не являются ярко выраженными, однако они характерны в большей степени для государственных служащих, где нормативные санкции и распоряжения являются первичным и доминирующим источником инноваций» [4]:

- *«Я стараюсь просто выполнять распоряжения, которые мне спускает начальник»;* (из ответов специалиста Департамента по труду и занятости населения Свердловской области, 34 года)

По результатам анкетного опроса респонденты также отмечают необходимость наличия яркого, амбициозного руководителя-инноватора, выступающего активным сторонником всего нового. Однако лишь 7% ответивших считают своего нынешнего руководителя таковым.

2). Готовность при условии личностной и профессиональной самореализации – 14,6%. Инновационные установки и ценностные ориентации на инновационную деятельность для респондентов данной группы тесно связаны с установками на получение новых знаний и саморазвитие.

Инновационная ожидаемость и обучаемость являются одними из ключевых качеств служащего, которые выражаются в ценностных ориентациях и установках на принятие нового с точки зрения личных возможностей:

- «Да, я хочу видеть активных, инновационных людей на гос. службе, которые несут изменения. Мы сами к этому стремимся, ведь время сейчас другое, нужно учиться!» (Специалист отдела Управления архивами Свердловской области, 47 лет).

Инновационная ожидаемость и обучаемость, таким образом, определяют принятие инноваций и быстроту их внедрения на уровне государственного учреждения при условии, если чиновник лично открыт к инновационным преобразованиям и готов вводить новшества в свою работу.

3) Готовность на основании прошлого опыта – 11,4% от числа опрошенных. Государственные служащие поддерживают инновации, когда имелся позитивный прошлый опыт работы с инновациями. Безусловно, в этом аспекте ключевую роль играет накопленный опыт служащего, что является достаточно распространенным явлением в условиях современной действительности. Опыт «подсказывает», в каком направлении стоит действовать, какими методами воспользоваться для усвоения инноваций.

Таким образом, результаты анкетирования показывают нам, что все респонденты проявляют готовность к инновациям, однако характер их готовности различен и определяется рядом факторов. Доминирующая позиция занимает уровень готовности к созданию инноваций при наличии инновационного руководителя и при условии отсутствия серьезных изменений. На наш взгляд, данная расстановка характерна для социально-профессиональной группы государственных служащих, у которых в большей степени доминируют установки на традиционную деятельность. Среди общего числа мы наблюдаем проявление готовности к созданию нового с установками изменения, создания чего-то нового, проявления творческой активности. Руководитель при работе с инновациями может выбрать адекватную стратегию инновационного внедрения, учитывая данные групповые различия и специфику социальных установок на инновационную

деятельность его сотрудников. По мнению представителей социологии инноватики, «отсутствие гибкой системы поощрений за создание инноваций блокирует успешное инновационное внедрение» [5]. В связи этим, рассмотрим *мотивационный аспект инновационной деятельности государственных служащих*.

Итак, резюмируем результаты проведенного эмпирического анализа и сформулируем традиционные и инновационные аспекты в деятельности социально-профессиональной группы государственных гражданских служащих в условиях создания инноваций «снизу».

Традиционной составляющей деятельности государственных гражданских служащих является реализация исполнительских функций в рамках своих полномочий. Однако в ходе исследования выявлены и проиллюстрированы примеры инновационных проектов, создателями которых являются современные государственные гражданские служащие Свердловской области. Эти проекты выполнены в зоне своих профессиональных полномочий и в границах социально-профессионального статуса.

1. В ходе исследования было выявлено доминирование традиционных установок среди государственных служащих, которые предпочитают не отступать от традиций и осуществлять классический функционально-регламентированный, не рискованный способ выполнения профессиональной деятельности. Но в качестве инновационного аспекта выявлено существование небольшой доли респондентов (3% от общего числа), активно вовлеченной в инновационные процессы и расширяющей границы коридора инновационной активности. Эти служащие, несмотря на сложившиеся традиции, готовы самостоятельно создавать и продуцировать идеи, воплощенные в управленческих, организационных, методических проектах или технологиях. На наш взгляд, столь малый процент инновационных респондентов в целом оправдан в силу специфики

профессиональной культуры и традиций государственной службы. Такое распределение поддерживает гармоничный баланс традиций и инноваций в этой среде.

2. Традиционный аспект также нами был обнаружен в отношении проявляемого интереса к созданию инноваций. Этот процесс зачастую воспринимается как наказуемая инициатива. Но в случае, когда инновации представляют личную выгоду и внутреннюю необходимость, они «подхватываются» членами социально-профессиональной группы и внедряются в ее структуру.

3. К числу традиционных специфических особенностей группы мы также выявили существование особых факторов «равнодушия». Они сводятся к неодобрению членами группы создаваемых инноваций ее инициаторами в лице своих коллег. Эти факторы препятствуют успешному протеканию эндогенных инновационных процессов по созданию инноваций.

4. Несмотря на высокие показатели традиционализма, нами обнаружено проявление у членов социально-профессиональной группы готовности к созданию инноваций, но с важным условием: при наличии инновационного руководителя и при условии отсутствия серьезных негативных изменений в жизни группы, что, безусловно, является важным инновационным аспектом деятельности ее членов.

Итак, рассмотрев выводы, становится очевидным, что традиционные аспекты сильны в профессиональной жизни государственных служащих. Однако проявление инновационных аспектов все же заставляет задуматься и принять к сведению тот факт, что процессы инноватизации государственной службы приобретают положительную динамику. Результаты свидетельствуют о том, что уже сегодня наблюдается изменение стилей и форм мышления, поведения, установок и ценностных ориентаций членов группы в отношении создания инноваций в профессиональной деятельности.

Литература

1. Hartley J. Knowledge Transfer and the UK Beacon Scheme: Improvements in Public Services. in S.Martin (ed.), Public Service Improvement: Policies, Progress and Prospects. London: Taylor and Francis, 2006. P. 45.
2. Малган Дж. искусство государственной стратегии: Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага / пер. с англ. Ю.Каптуревского под научи, ред. Я. Охонько. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. С. 264.
3. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 02.08.2010. № 31, ст. 4196.
4. Никитина А.С. Готовность государственных служащих к инновациям // Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития. Международная научно-практическая конференция. Екатеринбург. 27-28 ноября 2013 г. Сб. ст. В 2 ч. Часть 1. Екатеринбург: Уральский институт – филиал РАНХиГС, 2013. С. 182.
5. Яголовский С.Р. Психология инноваций: подходы, модели, процессы [электронный ресурс]. М., 2010. Режим доступа URL:
6. <http://www.hse.ru/data/2010/05/13/1217328104/%D0%AF%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D0%A1.%D0%A0..pdf> (дата обращения: 23.11.2013)

Русакова О.Ф.,
г. Екатеринбург

МОБИЛЬНОСТЬ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОММУНИКАЦИИ

Одним из теоретико-методологически трендов современных социальных исследований является утверждение парадигмы мобильности и связанного с нею так называемого «мобильного поворота» (mobility turn).