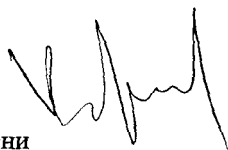


14
На правах рукописи

РАМАЗАНОВ Камиль Нажмутдинович

**УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИЯМИ
В КОНТЕКСТЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук



Специальность 23.00.02 - Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии
(социологические науки)



Саратов - 2008

Диссертация выполнена на кафедре
социологии, социальной политики и регионоведения
ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы
имени П.А. Столыпина»

Научный руководитель : доктор социологических наук, профессор
Яковлев Лев Сергеевич

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
Быченко Юрий Григорьевич

кандидат социологических наук,
доктор политических наук, профессор
Силкин Владимир Владимирович

Ведущая организация: ГОУ ВПО « Тамбовский государственный
университет им. Г.Р. Державина»

Защита состоится «26» декабря 2008 г. в 13 часов на заседании
диссертационного совета Д-502.005.01 при Федеральном государственном
образовательном учреждении высшего профессионального образования
«Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина»
по адресу: 410031, г. Саратов, ул. Соборная, 23/25, корп. 1, аудитория 336.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО
«Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина».

Сведения о защите и текст автореферата размещены на официальном
сайте ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы имени
П.А. Столыпина» (www.pags.ru).

Автореферат разослан «25» ноября 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Ю.А.Корсаков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

Актуальность темы исследования. В условиях кардинальной трансформации коммуникативного пространства в системе «общество – власть» особую актуальность приобретают вопросы, связанные с прогнозированием социального эффекта деятельности властных институтов и определением их роли в общем процессе преобразования российского общества и государства. Недостаточная результативность осуществляемых в России реформ в сфере государственного управления во многом связана с недооценкой роли их социального и культурного контекстов, с неорганичным характером инноваций, административистским и механистическим подходами к внедрению нововведений, не обладающих эмерджентностью, не завершающихся созданием регулятивных механизмов, в рамках которых могло бы осуществляться продуктивное действие властных институтов. В современной модели государственного управления первоочередной задачей становится обеспечение эффективного коммуникативного дискурса и политики открытости в органах власти. Качество управления инновациями в органах государственной власти во многом определяется степенью конгруэнтности формальных и неформальных социальных связей, рецепцией принципов деятельности властных институтов.

Неравновесность форм и способов публичной политики, отсутствие целостной логики развития инновационных преобразований, противоречивость политических дискурсов в пространстве гражданского диалога актуализируют значимость концептуального осмысления процессов конструирования модели эффективного управления инновациями в системе государственной власти. Несмотря на декларирование необходимости качественного изменения структуры и механизмов функционирования властных институтов, принципов взаимодействия власти и общества, проблемы в реализации реформ во многом связаны со смысловыми разрывами в социальных ожиданиях и восприятии целей и результатов осуществляемых инновационных преобразований, рассогласованностью позиций акторов в пространстве «общество – власть», что существенно снижает уровень легитимации институциональных изменений и хабитуализации соответствующих социальных ориентиров и норм.

Процесс инновационного развития властных институтов требует повышенного внимания к обеспечению согласованности интересов и действий его участников в ходе реализации всего комплекса нововведений, что актуализирует потребность формирования эффективной динамичной системы управления внедряемыми инновациями, открытой для взаимодействия с институтами гражданского общества. Проблемы инновационного развития системы государственного управления, закономерности воздействия и влияния социальных изменений на процессы модернизации в пространстве общественно-властных отношений

еще недостаточно исследованы, остается нерешенным ряд научных задач, связанных с концептуальным осмыслением процессов управления инновациями во властных структурах.

Изложенные обстоятельства обуславливают необходимость осуществления комплексного научного исследования проблематики управления инновациями в системе государственного управления и определения параметров, способствующих формированию эффективного коммуникативного дискурса в пространстве «общество – власть» и развитию гражданского диалога в ходе осуществления инновационных преобразований.

Степень научной разработанности проблемы. Проблематика социальных изменений и управления инновациями рассматривалась с позиций основных научных школ и в рамках ряда междисциплинарных подходов. Фундаментальное значение для определения сущности властеотношений, характера политического дискурса и выявления конституирующих параметров эффективного взаимодействия властных институтов и гражданского общества имеют классические труды Платона, Аристотеля, Н. Макиавелли, Ш. Монтескье, М. Вебера, В. Вильсона, Ф. Гуднау, Р. Мертон. Проблемы социальных преобразований, социального прогресса и реформирования представлены в работах классиков зарубежной (Г. Спенсер, Дж. Ст. Милль, Э. Дюркгейм, А. Токвиль, К. Маркс, М. Вебер, Т. Парсонс) и отечественной социологической науки (П.Л. Лавров, Н.Я. Данилевский, Н.И. Кареев, М.М. Ковалевский, П.А. Сорокин, Н.А. Бердяев).

Основательная разработка проблематики взаимодействия властных и общественных институтов представлена в социологических теориях О. Конта, Э. Дюркгейма, Ф. Тенниса, направленных на осмысление социального порядка, ведущая роль в котором отводилась государству. Представители структурного функционализма указывали на значение добровольных договорных отношений, которые должны развиваться без внешнего контроля (Г. Спенсер, А. Токвиль), легитимности реализации государством его функций, социальных ролей, самоограничений (Т. Парсонс).

Со второй половины XX века научная рефлексия социальных изменений осуществляется в рамках постмодернистской парадигмы. Суть нового понимания применительно к тематике государственного управления состоит в том, что социальные изменения рассматриваются как процесс, не организуемый «мегапроектом» в соответствии с дискурсом, построенным на основе логоцентризма. Этот подход представлен в работах А. Турена, П. Штомпки. В трудах Ю. Хабермаса, Э. Фромма, Г. Маркузе, Т. Адорно сформировался новый взгляд на социальную действительность, где реформа трактуется в рамках гуманистической этики управления социумом как основа демократического государства.

В контексте определения общеметодологических аспектов диссертационного исследования особый интерес представляют работы

Э. Гидденса, Э. Тоффлера, П. Бергера, Т. Лукмана, посвященные исследованиям структур социального и политического пространств, анализу взаимосвязи изменений властеотношений в пространстве «общество – власть» с расширением и укреплением набора социокультурных образцов поведения и деятельности, предопределяющих возможные реакции на изменение политического пространства, внешней социальной среды. При рассмотрении властных институтов в контексте изменения социально-политического пространства особый научный интерес представляют концепты Х. Арендт (баланс публичности и приватности), П. Бурдьё (габитус), Н. Лумана (коммуникативные коды власти), П. Рикера (политическая герменевтика), Ю. Хабермаса (коммуникативный разум), М. Крöße (параллельная власть). Общетеоретические аспекты политической трансформации в современной России раскрыты в трудах Г.И. Вайнштейна, В.Я. Гельмана, Т.И. Заславской, М.В. Ильин, А.Ю. Мельвиль, Г.В. Пушкаревой.

Проблематизация гражданского общества в контексте эффективного государственного управления представлены в публикациях К. фон Байме, К.С. Гаджиева, Ю.В. Ирхина, В.С. Комаровского, И.Б. Левина, А.М. Миграняна, А.В. Нестеренко, Б.Г. Капустина, А.И. Соловьева, О.Ф. Шаброва, И. Шапиро. Анализ постсоветской специфики построения гражданского общества осуществляют В.И. Бакштановский, Г.И. Вайнштейн, З.Т. Голенкова, Г.Г. Дилигенский, М.В. Ильин, Б.И. Коваль, Р.В. Рыбкина. Значительный интерес в контексте рассмотрения политического дискурса инноваций государственного управления в пространстве гражданского диалога представляют работы А. Грамши, М. Риттера, А. Турена, А. де Токвиля, У. Пауэлла, Т.А. Ван Дейка, М. Фуко, У. Эко – посвященные различным вопросам публичной активности, распределения власти в обществе, взаимоотношений государства и населения.

Существенные положения, раскрывающие проблемы развития российских институтов власти, содержатся в исследованиях Г.В. Атаманчука, Н.И. Глазуновой, В.П. Мельникова, В.Е. Гимпельсона, А.Н. Аверина, Г.А. Монусовой, Х.В. Дзуцева, В.М. Дьячкова. Изучению устойчиво воспроизводимых образцов поведения государственных служащих посвящены работы М.Н. Афанасьева и А.В. Оболонского.

Современные социальные и политические реалии требуют нового уровня анализа политического пространства, поиска модели эффективного государственного управления в контексте гражданского диалога обуславливают необходимость концептуального осмысления сущности инноваций и инновационного управления. Весомый вклад в изучение природы инноваций и становление науки управления инновациями, эффективности инновационной деятельности внесли П. Дракер, Р. Мертон, М. Хучек. Содержательные аспекты инновационной деятельности и типологизация инноваций раскрываются в работах Э. Мэнсфилда, Р. Фостера, Б. Твисса, Э. Роджерса, П. Стребела. Значительную роль в

научно-прикладном осмыслении инноватики, в структурировании инновационных процессов сыграли работы П. Штомпки, С. Клайна, Н. Розенберга, Дж. Залтмена, Р. Данкана, Дж. Холбека. Интеграция социальных, экономических и управленческих подходов в изучении теории инноваций характерна для исследований В. Лимдвала, Р. Витли, Л. Винера. Анализ организационно-управленческих, социальных аспектов инновационной деятельности осуществляется в работах Н.И. Лапина, А.И. Пригожина. Исследованию процессов социальной трансформации в условиях инновационных преобразований в управлении посвящены работы В.С. Дудченко, Д.М. Гвишиани. Разработке системного подхода в управлении организационными нововведениями посвящены научные исследования Б.З. Мильнера, В.С. Рапопорт, Л.И. Евенко, Т. Бэрнса, Л.М. Сталкера.

Проблемы управления нововведениями в деятельности органов публичной власти привлекли внимание российских исследователей относительно недавно. Анализ социальной эффективности проводимых в течение последних лет реформ в области государственного управления нашел отражение в работах Н. Парисона, Т. Верхайена, Е.И. Добролюбовой, С.Г. Маковецкой, Г. Холлиса. Отдельные практические аспекты реформирования институтов государственного и муниципального управления рассматривались в работах В.Л. Романова, Л.А. Василенко, В.В. Лобанова, В.Г. Игнатова, И.И. Бажина, В.И. Якунина, Н.И. Иголевица.

Концептуально важными для исследования являются работы Т.И. Черняевой, Т.П. Фокиной, Ю.А. Корсакова, Н.Н. Слонова, рассматривающих параметрики эффективного коммуникативного дискурса и организационного развития; Л.С. Яковлева, посвященные проблемам социализации и структуризации жизненных пространств; В.В. Силкина, анализирующего качественные характеристики пространства политической коммуникации в контексте социальных изменений, С.Ю. Наумова, О.Н. Фомина, Л.В. Константиновой, акцентирующих внимание на развитии кадрового потенциала органов власти с позиции компетентностного подхода.

Вместе с тем, анализ мировой научной мысли в области инноватики позволяет констатировать, что довольно специфичная в силу общественно значимого характера своей деятельности организационная среда, а именно деятельность органов государственной власти, остается практически за пределами сферы научных исследований теоретиков инновационного управления. Современные научные исследования в области преобразований в деятельности российских органов государственной власти носят прикладной характер и связаны с рассмотрением как общих аспектов, так и отдельных векторов реформирования государственного управления, выявлением проблем функционирования бюрократии в условиях преобразований.

Недостаточный уровень концептуализации инновационного управления в сфере государственно-административной деятельности, актуальность и практическая значимость рассматриваемой проблемы определили выбор темы, а также цель и задачи диссертационного исследования.

Объектом исследования являются социальные взаимодействия в пространстве инновационного развития государственных структур.

Предмет исследования – социально-политические контексты инновационных процессов в государственном управлении Российской Федерации.

Цель диссертационного исследования – на основании анализа инновационных практик в системе государственного управления концептуализировать стратегию управления инновациями в контексте повышения эффективности деятельности органов государственной власти.

Достижение поставленной цель обуславливает решение следующих **исследовательских задач**:

- определить роль и функции инноваций в сфере государственного управления применительно к современной социодинамике;
- выявить российскую специфику среды инновационных процессов;
- оценить содержание проблем, стоящих перед государственными органами РФ при реализации инновационных проектов;
- определить ответственность потенциальных участников гражданского диалога за нормализацию дистанции власти;
- предложить концептуализацию стратегии оптимизации структур коммуникативного пространства гражданского диалога;
- осуществить конструирование субъектности социального партнерства в современном российском обществе;
- спроектировать рациональную модель адаптивных изменений в государственных органах адекватных задачам оптимизации инновационных процессов.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют научные положения и выводы, получившие отражение в работах представителей системного подхода, теории рационального действия М. Вебера, концепции конструирования социального пространства П. Бергера, Т. Лукмана, П. Бурдые, теории социального действия и социальных систем Т. Парсонса, концептах социологии социальных изменений П. Штомки, эквилибриума В. Парето, аутопозиции Н. Лумана, пространства-времени социального мира Ю.Л. Качанова, позволившие исследовать закономерности взаимодействия в системе «общество – власть» и выделить параметрики политического пространства в конструировании эффективного управления инновациями в деятельности органов власти.

Исследование базируется на системном и структурно-функциональном подходах с использованием стратегий анализа властных дискурсов по М. Фуко, синтезе классической, неклассической и

постнеклассической методологии. Их применение позволило исследовать объекты в их конкретном состоянии, взаимосвязи и взаимообусловленности, выявить тенденции, сделать обобщения и рекомендации.

Реализация поставленных задач осуществлялась с помощью количественных и качественных методов эмпирической социологии: анкетного опроса, интервью, сравнительного анализа данных, дискурсивного анализа документов и нормативных актов.

Эмпирическую и источниковую базу исследования составили:

- результаты авторского социологического опроса государственных гражданских служащих Саратовской области по проблеме управления инновациями в органах исполнительной власти в процессе реализации административной реформы, проведенного в феврале 2008 г., в ходе которого было опрошено 250 служащих;

- результаты вторичного анализа исследований Института социологии РАН, Всероссийского центра изучения общественного мнения, Фонда «Общественное мнение», Фонда ИНДЕМ, Социологического центра РАГС при Президенте РФ, Центра информационно-аналитического и социологического обеспечения государственной службы ПАГС им. П.А. Столыпина, Российской ассоциации менеджеров, Всемирного банка по различным аспектам реформирования государственного управления в период с 2000 по 2008 г.;

- федеральные законы, указы Президента РФ и иные нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ, принятые в результате реформирования деятельности органов государственной власти;

- концептуальные и программные документы в области реформирования государственного управления и государственной службы;

- материалы ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ, выступлений Президента РФ на заседаниях Государственного Совета России;

- аналитические материалы Всемирного Банка по вопросам реформы государственного управления в России.

Научная новизна исследования заключается в постановке, обосновании и решении задач научного исследования, направленного на концептуальное обоснование и разработку практикоориентированной модели управления инновациями в контексте повышения социальной эффективности государственной власти и обеспечения консенсуса государственно-гражданских отношений.

Основные элементы научной новизны состоят в следующем:

- по-новому определена функциональная природа инноваций государственного управления для периода перехода от общества модерна к постмодерну как продуцируемого требованиями адаптации государства к изменениям социальной системы в ситуации кризиса традиционных социальных ролей;

- впервые слабость институционального развития гражданского общества в России интерпретируется в контексте самоорганизации коммуникативного пространства;

- с авторских позиций интерпретирована взаимосвязь институциональной и кадровой неподготовленности органов государственной власти к активной реализации инновационных программ как следствие упрощенной переориентации структур, в значительной степени сложившихся применительно к условиям авторитарной системы, на задачи, продуцируемые политическим пространством общества развитой демократии;

- впервые предложена модель двойной ответственности за дистанцию власти, неадекватную интересам общества в целом, но отвечающую субъективным интересам агентов социально-политических взаимодействий в условиях сохранения патерналистских ориентаций;

- впервые реструктуризация коммуникативного пространства, имеющая определяющее значение для успешности инноваций в сфере государственного управления, интерпретируется во взаимозависимости с процессами структуризации информационного и политического пространств;

- впервые проектируется ориентация на индивида как субъекта социально-партнерских отношений в условиях неразвитости структур гражданского общества;

- по-новому обозначена перспектива развития структур электронного правительства как связанных с переходом к сетевым моделям организации взаимодействия государственных структур с институтами гражданского общества.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:

1. Глобальные изменения, интерпретируемые как переход от модерна к постмодерну, понуждают общество реконструировать управленческие подсистемы. Изменение природы, функций государства, его позиционирования в социальной макросистеме оказывается ключевым элементом логики социальных изменений. С позиции государства как посетителя субъективности данные процессы осмысляются во взаимосвязи с разработкой и реализацией инноваций.

2. Для российского транзитивного социума особое значение приобретает конфигурирование коммуникативного пространства по вектору отношений властных структур и институтов гражданского общества. При этом ситуация осложняется не только неразвитостью этих институтов, но также неадекватной организацией политического пространства, в котором не сложились механизмы репрезентации действительных интересов агентов гражданского диалога.

3. Отсутствие сложившихся практик партнерства с институтами гражданского общества существенным образом повышает ответственность государственных органов как субъектов инновирования. Российские

государственные структуры не в полной мере адекватны соответствующим задачам как в институциональных, так и в связанных с подготовленностью, мотивацией и развитием персонала аспектах. Результаты авторского эмпирического исследования практики инновационного управления в органах государственной власти, а также результаты вторичного анализа данных социологических исследований по проблемам реформирования государственного управления, свидетельствуют о разрывах целей реформ государственного управления с социальными потребностями, что повышает риск смысловой подмены общественно значимых целей узковедомственными интересами, сохранения «управленческого аутизма».

4. Дистанция власти в российском обществе оказывается слишком значительной в силу доминирования традиционных патерналистских практик, низкого уровня транспарентности и ее субъективного осознания как чрезмерной населением. В то же время ни само население, ни государственные служащие не предпринимают серьезных усилий для ее сокращения, отказываясь принимать на себя полную меру социальной ответственности. Результаты вторичного анализа общественного мнения и интервью с лидерами общественных организаций по вопросам реформирования подтверждают наличие в общественном сознании дихотомии воспроизводящихся патрон-клиентарных практик и формирующихся ориентаций на диалоговое взаимодействие «общество – власть». Наличие у населения позитивных аттитюдов на реформирование системы государственного управления при этом может приобретать характер как проявления формирующейся гражданской активности, так и пассивной лояльности. Исход противоборства этих тенденций решающим образом зависит от формирования готовности участия в гражданском диалоге со стороны органов власти.

5. Определяющее значение для успешности инноваций в сфере государственного управления имеет реструктуризация коммуникативного пространства, ориентированная на транспарентность. Достижение этого результата предполагает адекватные воздействия на структуры информационного пространства, обеспечивающие его открытость, поддержку в политическом пространстве практик гражданского диалога, формирование установки на партнерство как у населения, так и госслужащих.

6. В современных российских условиях социальное партнерство в режиме гражданского диалога, сопряженное с эффективностью инноваций, предполагает ориентацию на взаимодействие со средой, в которой крайне ограниченно возникают спонтанные гражданские инициативы, а формальные организации, как правило, не выступают непосредственным выразителем интересов и воли конкретных социальных групп. В связи с этим малоэффективными оказываются стратегии, ориентированные на диалог с сообществами, и необходимой оказывается артикуляция непосредственного взаимодействия на уровне индивида.

7. Эффективность инноваций связана с переходом от иерархической модели бюрократических учреждений к структурам сетевого типа, интегрированным в коммуникативное пространство, открытым для граждан. Ключевым в этом переходе в настоящее время является развитие структур электронного правительства.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определяется его актуальностью, научной новизной, а также выводами как общетеоретического, так и практического характера. Теоретическая значимость работы определяется тем, что в ней предпринята одна из первых попыток комплексного анализа и концептуального осмысления управления инновациями в институтах государственной власти. Результаты диссертационного исследования имеют методологическое значение для разработки инновационных программ в сфере государственного управления, формирования эффективного дискурса в системе взаимодействия «общество – власть». Данное исследование позволяет оценить влияние социально-политических изменений на характер инновационного развития государственного управления, что способствует более глубокому и всестороннему определению сущности инноваций в сфере государственного управления, а также решению задач научного обеспечения проводимых реформ. Результаты исследования имеют существенное значение для осмысления роли гражданского участия, развития политической субъектности, диалоговой коммуникации в конструировании эффективной системы управления инновациями в пространстве общественно-властных отношений. Сформулированные в ходе исследования положения и выводы могут быть использованы в процессе дальнейшего исследования обозначенной проблематики.

Практическая значимость диссертации состоит в выработке практических рекомендаций по совершенствованию механизмов управления инновациями в органах государственной власти с целью повышения социальной эффективности деятельности властных структур. Выводы и предложения диссертационного исследования могут быть применены специалистами в области экспертного и консультационного сопровождения процессов реформирования государственного управления. Материалы исследования могут быть полезны государственным гражданским служащим и должностным лицам органов государственной власти, ответственным за внедрение инновационных технологий государственного управления в практику административной деятельности.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в процессе подготовки общих и специальных курсов: «Социология», «Социология управления», «Исследования социально-экономических и политических процессов», «Политическая социология», «Политический менеджмент», «Государственное и муниципальное управление», «Государственная и муниципальная служба», учебных программ повышения квалификации государственных служащих.

Достоверность и обоснованность результатов исследования определяются непротиворечивостью теоретико-методологических положений, составляющих его основу, комплексным использованием системы теоретических и эмпирических методов. Основные выводы исследования лежат в контексте базовых концептов социологии социальных изменений, теории инноватики и инновационного управления, политической социологии и социологии организации, результаты авторского эмпирического исследования соотнесены с известными экспериментальными данными отечественных и зарубежных ученых. Научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, обоснованы теоретическими решениями и эмпирическими данными, полученными в работе, и не противоречат известным положениям социологической науки.

Апробация результатов исследования. Диссертация была обсуждена и одобрена на заседании кафедры социологии, социальной политики и регионоведения ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы имени П.А.Столыпина». Основные положения, выводы и рекомендации нашли отражения в публикациях автора. Основные положения диссертации изложены в выступлениях на межвузовских, всероссийских и международных научно-практических конференциях: «Реформирование государственной службы как стабилизирующий фактор становления гражданского общества в России» (Саратов, 2005 г.), «Оптимизация механизмов государственного и муниципального управления в условиях глобализации» (Саратов, 2006 г.), «Качество государственного управления как фактор конкурентоспособности российских регионов» (Саратов, 2007 г.), «Реформирование государственно-политического устройства РФ» (Тольятти, 2007 г.), «Становление гражданского общества и развитие российской государственности: тенденции, проблемы и противоречия» (Саратов, 2008 г.), «Механизмы взаимодействия общества, государства и бизнеса: социальное партнерство в действии» (Саратов, 2008 г.), освещены в процессе преподавания дисциплин «Государственная и муниципальная служба» и «Государственное и муниципальное управление» в ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы имени П.А.Столыпина».

Отдельные практические аспекты совершенствования механизмов управления инновациями в органах государственной власти были изложены автором в презентации российского опыта административного реформирования на международном семинаре по проблемам развития государственного и муниципального управления в рамках программы повышения квалификации в Национальной школе администрации в г. Париже (Франция, 30 июня – 11 июля 2008 г.)

Структура диссертационного исследования определена логикой достижения поставленной цели и решения научно-исследовательских задач, включает в себя введение, три раздела, заключение, библиографический список и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, рассматривается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, теоретико-методологические основы исследования, указывается его научная новизна, теоретическая и практическая значимость.

Раздел 1 «Теоретико-методологические основания концептуализации инновационных программ в сфере государственного управления» посвящен обоснованию ключевых принципов анализа проблематики инновационного управления в системе общественно-властных отношений. Рассматриваются теоретико-методологические подходы, концепции и методологические принципы, используемые при исследовании трансформаций пространства «общество – власть» в условиях инновационных преобразований государственного управления.

Основываясь на концептуальных подходах исследования социальных преобразований, социального прогресса и реформирования, сформированных в классических работах Ю. Хабермаса, П. Бурдьё, А. Турена, Н. Лумана, П. Штомпки, Э. Дюркгейма, М. Вебера, Т. Парсонса, Э. Гидденса, Р. Мертонса автор обосновывает полипарадигмальную научную базу инноватики в системе государственного управления.

Пронсходящие в условиях перехода к состоянию постмодерна и глобализации социальные изменения вносят коррективы в структурные и качественные характеристики субъектов и объектов управления. Все большее значение в рамках концептуального осмысления социальных изменений приобретают динамические качества, то есть восприятие общества и социальных явлений в движении («процессуальный образ») Н. Луман, опираясь на системный метод, сконцентрировал внимание на изучении социального действия с точки зрения взаимосвязи общества с окружающей его средой и на способности такого общества вырабатывать механизмы рефлексии, обеспечивающие его самоорганизацию, самосозидание («аутопозис»).

Модернизация государственного управления происходит в условиях изменений старой социальной структуры и социального порядка, социальных позиций прежних акторов, появления новых акторов, изменения практик и атрибутов. От результатов инновационного развития системы государственного управления во многом зависит не только судьба проводимых социально-политических реформ, но и консенсус гражданских и властных институтов. Выполняя по отношению к обществу в целом функцию легитимации «рамочной идентичности», то есть, ценностно закрепляя рамочное иерархическое единство исполнительной власти с регулируемым ею социальным массивом, нормативный институт в снятом виде симметрично воспроизводится в социальных иерархиях

каждого ролевого уровня, причем с той же нисходящей семантической редукцией, рефлексирываясь в качестве особой системы ценностей, отличающейся от других по сложности и структурированности, а также по легитимируемым приоритетам. В связи с этим актуализируется проблема создания комплексной системы управления инновационным развитием государственно-властных отношений с определением четких целей и направлений.

Исследование проблем инновационного развития государственного управления неразрывно связано с анализом его как открытой диссипативной системы, определением аттракторов, детерминирующих сохранение целостности. Эффективность социальной трансформации «зависит, прежде всего, от конгруэнтности формальных и неформальных институтов и траектории их развития после осуществления импорта». Проблема конгруэнтности формальных и неформальных элементов системы признается исследователями как важнейший фактор устойчивости государственного управления. Модернизация государственного управления представляет собой специфический тип социальных изменений, связанный, прежде всего, с переменами в механизме властной регуляции общества.

Новые вызовы общественного развития, вызванные усложнением контекста социальной и политической трансформации, актуализируют потребность в поддержке инноваций государственного управления и со стороны гражданского общества, и со стороны центров публичной политики, связанных с различными гражданскими инициативами. Вопрос о том, в каком направлении будет развиваться дальше формат взаимодействия «общество – власть» – «корпоративно-бюрократическом» или «гражданско-модернизационном» – остается открытым. Практика преобразований государственного управления показывает, насколько опасным является разрыв между макро- и микросоциальными практиками в процессе реформирования и создания новых институциональных структур. Огромный потенциал последних не реализуется (или реализуется крайне недостаточно) в значительной степени потому, что политическая элита явно недооценивает роль габитуса своих граждан, их predisposedность к микросоциальным практикам, сформировавшимся в иных исторических условиях и потому оказывающим тормозящее воздействие на институционализацию новых макросоциальных практик и структур.

В современной модели государственного управления первоочередной задачей становится обеспечение эффективного коммуникативного дискурса. В условиях социально-политического развития современной России, преследующей глобальную цель – переход от административно-командных к инновационным методам, инновационное развитие государственного управления является объективной необходимостью, в свою очередь требующей решения целого комплекса задач, связанных с конструированием системы управления

внедряемыми инновациями, открытой для взаимодействия с институтами гражданского общества.

Инновационная деятельность по применению, развитию способов и результатов государственного управления связана с созданием, распространением и использованием новых знаний, практических умений и навыков государственных служащих для удовлетворения потребностей общества и государства. Наряду с этим нововведения представляют собой процесс сопряженных с данными нововведениями изменений в социальной среде государственной службы. Взаимодействие государственной власти и институтов гражданского общества в процессе инновирования системы государственного управления следует рассматривать как диалог субъектов в открытой аутопоэзийной системе. Оптимальная модель управления инновациями в органах государственной власти представляет собой форму организации открытой коммуникации, направленной на развитие субъект-субъектной логики взаимодействия в пространстве «общество – власть».

В разделе 2 *«Политические дискурсы инноваций государственного управления в пространстве гражданского диалога»* выявляются дискурсные характеристики управления инновациями в органах государственной власти в процессе административных преобразований, определяются структурообразующие параметры, конституирующие пространство общественно-властных отношений и определяющие качество государственного управления в условиях социально-политических изменений.

Масштабные институциональные перемены в ограниченном временном диапазоне существенно опередили формирование и хабиутализацию соответствующих социальных ориентиров и норм. В поле взаимодействия «общество – власть» отслеживается феномен стратификационного хаоса, основными характеристиками которого являются разрыв связей между социальными институтами, позициями индивидов, картинами мира, поведенческими установками, автономизация выделенных элементов с параллельным стремлением имитировать их связи. Данные процессы приводят к разрыву между властью и обществом. Социальное пространство распадается на подуниверсумы, сегментированные, лишенные смысловых связей.

Результаты авторского эмпирического исследования показали довольно низкую осведомленность о работе государственных служащих и в целом негативное представление о деятельности чиновников. При оценке взаимоотношения структур государственного управления с населением в массовом сознании преобладает мнение о том, что в государственном управлении доминирует административный произвол, в силу которого многие граждане ощущают невозможность влияния на решения властей, а также отмечают неспособность административной системы страны эффективно оказывать государственные услуги обществу и отдельным гражданам.

Для нейтрализации негативного воздействия отмеченных факторов в условиях реформирования системы государственного управления необходимо акцентировать внимание на следующие моменты: повышение профессионализма и коммуникативной культуры государственных служащих, усиление внимания к проблемам формирования и развития механизмов взаимодействия властных структур с населением как на уровне государства, так и конкретных государственных органов. От того, как взаимодействуют, дополняют и поддерживают друг друга государственные институты, бизнес, представительные органы и добровольческие организации, во многом зависят целостность, сбалансированность и устойчивость развития современного государства.

В современном обществе коммуникативное пространство становится все более сложным, многомерным, меняются роли основных социальных акторов, что обуславливает необходимость утверждения новых принципов взаимодействия: а) включенность в государственное управление: властные структуры не просто доводят до граждан, их объединений уже выработанные решения и программы, добиваясь затем их поддержки, а привлекают объединения и граждан к участию в самом процессе выработки и принятия решений; б) взаимодействие властных и общественных структур в процессах государственного управления, что в свою очередь предполагает открытость и транспарентность властных структур перед гражданами и их объединениями; в) развитие механизмов социального партнерства и сотрудничества, установлению смыслозначимого диалога, а не манипулирования общественным сознанием.

Материалы интервью свидетельствуют о наличии серьезных проблем в обеспечении доступности и прозрачности процесса реформ в сфере государственного управления, формирования в общественном сознании приверженности целям и заинтересованности в результатах. Исследование позволило выявить противоречия в оценочных суждениях и фактическом, подсознательном отношении к некоторым аспектам административной реформы. Приходится констатировать весьма пессимистичные настроения граждан и представителей институтов гражданского общества, да и самих государственных служащих, связанных с реализацией реформ, в отношении качества внедряемых инноваций, их результатов и последствий. В условиях отрыва от социальных потребностей и реального интереса в установлении диалогового взаимодействия с институтами гражданского общества достижение целей становится невозможным, повышаются риски фактической подмены общественно значимых целей узковедомственными интересами, манипулирования общественным сознанием или создания симулякров.

Формирование эффективных коммуникативных моделей является ключевым элементом модернизации государственного управления. Продолжение практики политических манипуляций в отсутствии диалогового взаимодействия, социального партнерства приводит к кризису

легитимности. Существующие формы организации политического дискурса инноваций носят преимущественно патримониальный и манипулятивный характер, имеющийся инновационный потенциал в системе государственного управления не реализуется в полной мере.

Достижение общественно-политического консенсуса во многом зависит от степени изменения модели взаимодействия власти и общества, направленной на формирование универсальных норм и принципов инновационного развития государственного управления в контексте конвергентной парадигмы, основанной на единстве исторического опыта и инновационных достижений настоящего и будущего. Эффективное инновационное управление в органах государственной власти невозможно без изменения принципов и методов организации политического дискурса инноваций в пространстве гражданского диалога.

В разделе 3 *«Интеграция анализа параметрики политического пространства в конструировании эффективного администрирования инноваций»* осуществляется концептуализация стратегии развития структур коммуникативного пространства гражданского диалога в условиях инновационных преобразований государственного управления и проектируются модели адаптивных изменений в государственных органах адекватные задачам оптимизации инновационных процессов.

Процесс инновационного развития властных институтов требует повышенного внимания к обеспечению согласованности интересов и действий его участников в ходе реализации всего комплекса нововведений, что актуализирует потребность формирования эффективной динамичной системы управления внедряемыми инновациями, открытой для взаимодействия с институтами гражданского общества. Результаты авторского исследования позволили выделить ключевые проблемы инновационных изменений и определить направления совершенствования механизма управления инновациями в деятельности властных структур в контексте гражданского диалога. Важным фактором, определяющим уровень восприимчивости государственных служащих к изменениям, связанным с реализацией мероприятий административной реформы является собственная оценка служащими ценности, престижности своей профессиональной деятельности. В нашем анкетном опросе лишь 26,4% служащих выразили согласие с тем, что их деятельность является таковой, в то время как около 30% не поддержали позицию, что их работа является престижной. Представляется, что следствием столь невысокой общей оценки служащими значимости своей профессиональной деятельности может явиться отсутствие стремления к профессиональному развитию, безразличное или негативное личное отношение к изменениям в условиях инновационного совершенствования государственного управления. Это, в частности, подтверждается тем, что большинство опрошенных служащих из числа тех, кто не считает свою профессию престижной (68%), фактически отрицают возможность качественного совершенствования результативности деятельности органов власти, и в целом пессимистично

воспринимают внедряемые в практику государственного управления инновации.

Анализ мнений показывает, что наиболее ценными качествами государственно-служебной деятельности для респондентов являются стабильность государственной службы и возможность приобретения полезных контактов с представителями других государственных органов и различных организаций. Несколько менее значимым, но всё же достаточно важным преимуществом, по мнению респондентов, является возможность приобретения ценного профессионального опыта. Среди представленных вариантов ответа наименьшей популярностью пользовалась возможность самосовершенствования и поощрение проявления инициативы в служебной деятельности. Данный вариант ответа был выбран молодыми специалистами в возрасте до 30 лет.

Стремление служащих к стабильности во многом определяет и характер отношения к изменениям, происходящим в рамках инновационных преобразований, выявляя частое проявление консервативности и статичности в восприятии внедряемых инноваций. Значительная часть респондентов из числа отметивших стабильность среди главных преимуществ государственной службы (58%) считают, что внедряемые в практику государственного управления инновации не вызовут качественного изменения эффективности и скорее негативно повлияют на деятельность органов государственной власти, поскольку лишь осложнят их работу.

В целом наблюдается довольно сильное расхождение личностных целей и миссии государственных органов. Непопулярность среди служащих социально ориентированных целей служебной деятельности в определенной степени идет в разрез с современными приоритетами инновирования государственного управления, которые напрямую связывают эффективность деятельности органов государственной власти с качеством их взаимодействия с гражданским обществом, качеством предоставления государственных услуг гражданам и организациям. 35% из числа опрошенных служащих затруднились определить цели своей профессиональной деятельности. Очевидно, что проблема отсутствия четкого видения целей своей работы может выступить серьезным фактором, влияющим на эффективность деятельности государственного служащего.

Авторское исследование позволяет характеризовать отношение служащих к инновациям в зависимости от профессиональных устремлений. Так, определяя свою позицию в отношении принципов оплаты служебной деятельности, статично настроенные респонденты, которые в ближайшие годы видят себя на замещаемой в настоящее время должности, выбирают наиболее стабильные позиции, такие как стаж, уровень должности, квалификация, в то время как служащие, настроенные на карьерный рост либо связывающие свое будущее с работой в бизнес-

структурах, предпочитают более прогрессивные механизмы оплаты труда в зависимости от заслуг и результатов.

В проведенном исследовании выявлена оценка госслужащими степени своей вовлеченности в процесс достижения целей и задач, стоящих перед государственным органом, осознанием ответственности и важности своей деятельности. По мнению 38,8% респондентов, получаемые ими задания являются излишними, бессмысленными, либо несвоевременными. При этом наблюдается определенная зависимость от уровней замещаемых служащими должностей. Процент положительно ответивших на данный вопрос увеличивается на старших и младших должностях гражданской службы и значительно меньше на главных должностях. Показательно также и пессимистичное настроение служащих в отношении качества проводимой реформы и ее результатов. Наряду со значительным количеством затруднившихся оценить промежуточные результаты внедрения нововведений, весьма велик процент служащих, констатирующих отсутствие изменений в практике деятельности государственных органов и государственных гражданских служащих.

Оценивая перспективы результатов инновационных преобразований в государственно-управленческой деятельности, большая часть служащих, принявших участие в опросе, либо убеждены в том, что «административная реформа практически не повлияет на эффективность деятельности государственных органов, потому что она носит лишь формальный характер», либо в целом «скорее негативно повлияет на работу органов государственной власти, потому что реформа только усложнит их работу». Обобщая результаты исследования, можно предположить, что, в случае сохранения существующих реалий реформирования административной деятельности, в ближайшей перспективе весьма спорной представляется возможная эффективность от внедряемых в деятельность государственных органов инноваций, поскольку очевидны проблемы, связанные с серьезными пробелами в деятельности по управлению инновационными процессами в органах государственной власти и недостаточным потенциалом государственных служащих для успешной реализации мероприятий реформы государственного управления. Ключевым параметром, определяющим эффективность инновационного управления, по мнению автора, является формирование культуры, ориентированной на изменение привычных ценностей и стереотипов профессиональной деятельности. Новые императивы профессиональной культуры должны формироваться на основе принципов партисипативного менеджмента.

В процессе административного реформирования в России наблюдается ряд проблемных зон в осуществлении инновационных преобразований в деятельности органов государственной власти, среди которых: недостаточная транспарентность и прозрачность процесса реформирования, неразвитость диалогового взаимодействия, способов и механизмов обеспечения дискурса согласования, проблема определения

оптимальных параметров инновационного процесса и качества внедрения нововведений в деятельность органов власти, несогласованность действий субъектов реформирования в отношениях между федеральным центром и регионами, чрезмерный упор на правовые инструменты при недостаточном внимании к проблемам методологического и методического сопровождения, механизмам развития потенциала, неразвитость информационной культуры и низкий уровень коммуникативной компетентности служащих.

Результаты исследования показывают, что в настоящее время происходят лишь первые шаги в формировании информационного пространства, наблюдается общий недостаточный уровень развития современных информационно-коммуникативных технологий в сфере общественно-властных отношений. Вместе с тем идея «электронного правительства» и ее реализация начинают занимать определенное место в общенациональном процессе управления-участия и выступают составной частью инновационных преобразований в системе государственного управления.

Приоритетным сегодня становится согласование задач, обеспечение взаимодействия административных единиц, участвующих в принятии решений, совершенствование нормативно-правовой базы, координация планов работы, корректировка методов управления нововведениями. Применение инструментов партисипативного менеджмента в практике российских органов государственной власти может повысить общий уровень инновационной культуры государственных служащих, уровень их восприимчивости к инновациям, связанным с реализацией мероприятий административной реформы. Формирование целостной системы управления инновациями, на взгляд автора, является необходимым условием обеспечения согласованного и методологически взаимосвязанного процесса внедрения инновационных технологий в практику государственного управления. Управление инновациями представляет собой сложную полифункциональную систему и включает ряд структурных элементов или, точнее, основных подсистем: институциональная подсистема, информационно-коммуникативная подсистема, структурно-функциональная подсистема, культурная подсистема, подсистема мониторинга и контроля.

Конструирование системы управления инновациями в сфере государственного управления неразрывно связано с качеством коммуникативного пространства в системе «общество – власть», предполагающего развитие политической субъектности и активного гражданского участия, создание механизмов контроля со стороны гражданского общества, персонификацию ответственности субъектов инновирования, осуществление мониторинга и аудита качества внедрения нововведений, развитие дискурса согласования, направленного на формирование социально значимых норм и принципов инновационного

развития государственного управления в контексте конвергентной парадигмы.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные теоретические выводы и практические рекомендации по совершенствованию механизмов управления инновациями в органах государственной власти в контексте повышения эффективности деятельности властных структур.

Приложение содержит таблицы и графики, характеризующие результаты эмпирических исследований инновационных преобразований в системе государственного управления, официальные документы.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях:

I. Статьи, опубликованные в ведущих научных журналах и изданиях, рекомендованных перечнем ВАК РФ:

1. Рамазанов К.Н. Проблемные аспекты управления инновациями в российских органах государственной власти // Вестник Поволжской академии государственной службы имени П.А.Столыпина. – 2007. – № 13. – С. 14–19 (0,4 п.л.).

II. Статьи, опубликованные в иных изданиях:

2. Рамазанов К.Н. Некоторые вопросы государственного управления сферой культуры в современных условиях // Реформирование государственной службы как стабилизирующий фактор становления гражданского общества в России: Материалы всероссийской научно-практической конференции. – Саратов: ПАГС, 2005. – С. 35–37 (0,3 п.л.).

3. Рамазанов К.Н. Развитие политического менеджмента в современной России // Оптимизация механизмов государственного и муниципального управления в условиях глобализации: Материалы международной научно-практической конференции молодых ученых. – Саратов: ПАГС, 2006. – С. 37–40 (0,4 п.л.).

4. Рамазанов К.Н. Некоторые аспекты развития государственного менеджмента в современной России // Качество государственного управления как фактор конкурентоспособности российских регионов: Материалы всероссийской научно-практической конференции. – Саратов: ПАГС, 2007. – С. 37–39 (0,4 п.л.).

5. Рамазанов К.Н. Теоретико-методологические аспекты управления инновациями в органах государственной власти // Коммуникативные аспекты социального управления: Сборник научных трудов. – Саратов, 2007. – С. 72–78 (0,4 п.л.).

6. Ramazanov K.N. Problems of Innovative Management in Russian Public Authorities // International Journal of Public Administration in Central and Eastern Europe. – Hungary, Budapest, 2008. – № 2 (0,3 п.л.).

РАМАЗАНОВ Камиль Нажмутдинович

**УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИЯМИ
В КОНТЕКСТЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

Специальность 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии
(социологические науки)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Подписано к печати 24.11.2008 г. Формат 60х84 1/16.

Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.

Усл. печ. л. 1,33. Тираж 120. Заказ 459.

Отпечатано ООО «Типография ТИСАР»
410044, г. Саратов, пр. Строителей, 1
тел./факс: (8452) 44-70-16