

УДК 351/354; 332

**Управление изменениями в организациях государственной службы:
концептуальные основы исследования****Бурганова Л.А.**

Доктор социологических наук, профессор
кафедры государственного и муниципального управления и социологии
Казанского национального исследовательского
технологического университета

Юрьева О.Ю.

Аспирант кафедры государственного и муниципального
управления и социологии Казанского национального
исследовательского технологического университета



Управление изменениями в организациях госслужбы до сих пор не отрефлектировано как серьезная методологическая проблема. В статье выявляется специфика различных теоретических подходов к определению сущности управления организационными изменениями на госслужбе в предметных рамках основных научных направлений в социологии управления и теории организации XX-XXI вв.

Ключевые слова: управление изменением, государственная служба, источник организационного развития, организационное изменение, теории структурных и процессуальных изменений в организации.

Понятие «управление изменениями» приобрело двойственный смысл. Оно употребляется для обозначения как особого вида практического менеджмента организации, так и особой сферы научного знания, решающей задачи изучения этой специфической управленческой деятельности и выработки практических рекомендаций по ее совершенствованию. Менеджмент как социально-практическая деятельность имеет много аспектов, каждый из которых нацелен на создание, обеспечение функционирования и развития организаций. Управление изменениями, по мнению авторитетных консультантов бизнес-корпораций и авторов бестселлера Ф. Гуияра и Д. Келли, в настоящее время представляет собой наиболее востребованные технологии управления бизнесом [1]. Это самый сложный вид искусства руководителя, который требует огромного мастерства.

Управление изменениями приобретает особую актуальность для современных организаций, сталкивающихся с необходимостью осуществлять глу-

бинные, практически постоянные изменения. Способность осуществлять управление изменениями, модифицировать любой элемент организационной структуры обеспечивают адаптацию организации к динамичной, постоянно изменяющейся внутренней и внешней среде [2]. Таким образом, это стало ключевым фактором выживания и успеха современных организаций в долгосрочной перспективе.

Управление изменениями как научная дисциплина оформилось в рамках менеджмента, теории организации и социологии управления. Эта сфера научного интереса представлена совокупностью эмпирических знаний, обобщенных известными менеджерами на базе их уникального управленческого опыта, а также знаний, полученных с помощью специальных научных методов, отраженных в различных концепциях управления изменениями в организации.

Практически все теории менеджмента и социологии управления рассматривают управление изменениями как ключевое направление деятельности

топ-менеджеров организации, но интерпретации его отличаются разнообразием. На раннем этапе развития теории управления управление изменениями как наука развивалось в рамках общих теорий социологии управления. Поэтому выявление специфики различных теоретических подходов к определению сущности управления организационными изменениями начнем в предметных рамках основных научных направлений в социологии управления и теории организации XX-XXI вв. Попытаемся, прежде всего, выявить специфику ведущих научных школ и направлений теории управления.

В науке, как известно, сложились различные традиции выделения направлений управленческой мысли. В известном труде М. Мескона, М. Альберта и Ф. Хедоури выделяются следующие базовые школы, оформившиеся в первой половине XX в.: *школа научного управления* (Э. Тейлор и его последователи), *школа административного управления* (М. Вебер, А. Файоль), *школа человеческих отношений и поведенческих наук* (Э. Мэйо, А. Маслоу, МакГрегор и др.) [3]. Методологическая интерпретация феномена управления изменениями в рамках указанных подходов дает нам основание для вывода, что для представителей первой школы управление изменениями было направлено на формирование системы рационализации деятельности руководителя по обеспечению технической эффективности предприятий (разработка стандартной модели рабочего места). Под эффективностью при этом понималось максимальное приближение к заранее поставленной, продуманной цели с помощью минимальных затрат. Объектом управления изменениями была техника и технология.

Для теоретиков школы административного управления ключевыми объектами управления изменениями в организации были структурные связи, персонал, система обеспечения. А в рамках «школы человеческих отношений» сложилось понимание механизма управления изменениями как особой психосоциальной технологии, ориентированной на выработку у работников мотивации на сотрудничество.

Эта классификация долгие годы использовалась большинством отечественных авторов учебников по менеджменту и социологии управления [4].

Другой подход к классификации научных направлений в рамках социологии управления предложили известные отечественные исследователи О.С. Виханский и А.И. Наумов, которые выделили две группы концепций: «одномерные» и «синтетические» [5]. К «одномерным» учениям авторы относят теории, концентрирующиеся на решении какой-либо одной из проблем управления: задачи, люди, организация управленческой деятельности. К ним авторы отнесли концепцию «научного управления» Тейлора, теории «административного управления» Файоля и Вебера, различные бихеви-

ористские концепции. «Синтетическими» теориями авторы называют учения, развивающие системный подход к управлению организацией, рассматривающие ее как некое целое, трактующие управление как многомерный процесс, как многоплановое явление, связывающее в единое целое цели, ресурсы и процессы, протекающие в внутри организации и за ее пределами (теоретические разработки П. Дракера, концепция ситуационного управления, концепция «7-С» и теорию «Z» и др.). Такой подход позволяет нам интерпретировать управление изменениями как процесс, ориентированный на решение организационных проблем (как локальных, так и затрагивающих деятельность всей организации), требующий учета влияния либо отдельных факторов, либо учитывающий необходимость взаимодействия множества факторов, находящихся как внутри, так и вне организации.

На наш взгляд, все указанные интерпретации управления изменениями в рамках общих концепций теории управления содержат понимание его механизма как ориентированного на видоизменение конфигурации организации, разрешение существующих проблем между выбранными стратегиями и сложившимися технологиями и организационными связями и отношениями. Источник организационного развития виделся в изменении технологий, структуры. В рамках общих теорий организации гораздо меньше внимания уделялось управлению изменением сознания людей, формированию новой модели поведения сотрудников. Это справедливо даже в отношении «школы человеческих отношений», теории которой, обосновав принцип сотрудничества, на деле преуспели в создании манипулятивной стратегии контроля [6].

С середины XX в., когда в результате появления новых технологий и новых рынков появилась потребность в адаптации организаций к новым условиям среды, проблема успешной реализации изменений попала в поле зрения многих руководителей и ученых. Появилось великое множество самых разноплановых, порой противоречащих друг другу концепций и моделей управления организационными изменениями, а это способствовало оформлению управления изменениями в самостоятельную отрасль научного знания, имеющую ярко выраженную прикладную направленность.

Чтобы избежать излишней описательности в анализе этих концепций и моделей, попытаемся выделить основания для их классификации. Можно выделить две большие группы теорий управления организациями, положив в основу классификации критерий направленности изменений. В первую группу объединим теории структурных изменений в организации, во вторую – теории, концентрирующиеся на процессной составляющей организационных изменений, т.е. на методах внедрения преоб-

разований и преодолении сопротивления персонала. Каждую из этих групп, в свою очередь, также можно подвергнуть декомпозиции, выделив в их составе разнонаправленные концепции.

Для анализа теорий структурных изменений в организации воспользуемся классификацией М. Ханнона и Дж. Фримена [7], которые выделили:

1. *Селекционные теории*, описывающие управление и развитие организаций в логике естественного отбора и селекции социокультурных образцов поведения организаций (Дж. Бриттен, О. Волли, Дж. Керрол, Дж. Фримен, М. Ханнон). В рамках этого подхода структурные изменения в организации объясняются не стратегическим выбором менеджера, а предшествующим развитием организации и описываются как адаптационно-селекционные.

2. *Балансовые теории*, объединяющие рационально-адаптивные и рационально-адаптирующие концепции, использующие принцип обеспечения равновесия с внешней средой. Балансовые рациональные теории развития организаций представлены в таких концептуальных направлениях как стратегическое развитие организаций (Дж. Томпсон, А. Чандлер, Дж. Чайлд, И. Ансофф и др.), теория ресурсной зависимости (Дж. Пфеффер, Дж. Саланчик), неинституциональная теория (П. ДиМаджио, Дж. Мейер, В. Пауэл и др.).

3. *Теории случайных трансформаций*, в которых изменение организаций описывается не как результат реализации рациональных проектов или стратегий, а как результирующее множества слабо контролируемых действий всех лиц, занятых в управлении. Результаты этого процесса слабо коррелируют как с поставленными целями, так и с требованиями внешней среды (Дж. Марч, Дж. Олсен, К. Вейк).

Сделаем попытку использования вышеперечисленных теоретических подходов структурных изменений организаций к анализу организаций в сфере государственной службы.

На наш взгляд, основные положения *селекционных теорий* во многом объясняют логику изменения организаций в сфере государственного управления. Эти организации являются консервативными и обладают низкой адаптивной способностью. Каждая организация государственной службы является частью организационной популяции, и ее развитие, и изменение являются результатом селекции, происходящей в организационной популяции под влиянием импульсов извне. Опыт функционирования государственной службы в России и за рубежом наглядно показывает, что именно изменения во внешней среде вынуждают их к проведению реформ. Если внешняя среда меняется радикально, организационные изменения приобретают качественный характер. Конечно, каждая из реформ является результатом рационального проектирования, но ни одна не может учесть всех аспектов вызовов внешней среды,

особенно это справедливо, если отсутствует хорошо налаженный механизм обратной связи. Низкая эффективность административных реформ в немалой степени объясняется и тем, что сами разработчики находятся внутри политической и социокультурной системы и их восприятие вывозов внешней среды пронизано субъективизмом.

Таким образом, с точки зрения селекционной теории, изменения в организациях государственной службы консервативны, их реформы носят рационально-ограниченный характер, селективный механизм испытывает дефицит конкуренции, препятствующий закреплению и усвоению всеми элементами системы эффективных образцов деятельности.

Вместе с тем возможности применения селекционных теорий к анализу управления изменениями в системе госслужбы имеют ограничения, связанные, во-первых, с абсолютизацией ими роли внешней среды как главного источника изменений. Важно учитывать, что организационные изменения имеют и эндогенный характер, то есть они порождены условиями развития самого института государственной службы. Во-вторых, в методологических рамках селекционных теорий управление изменениями в организациях госслужбы сводится исключительно к рационально спроектированной деятельности субъектов управления, находящихся внутри организации, и не предполагает влияния агентов, находящихся внутри гражданского общества.

Анализ организационных изменений в сфере госслужбы в методологических рамках *балансовых теорий* ориентирует на понимание их как адаптивных, рационально планируемых и обеспечивающих баланс между внутренней и внешней средой организации. Так, с точки зрения теории стратегического развития, трудности разработки стратегии реформирования госслужбы вполне объяснимы – сформулировать стратегию в исходной точке невозможно, процесс требует времени, менеджеры реформ медленно учатся, процесс осложнен частой сменой государственных чиновников, определяющих процесс. Ощущается дефицит профессионализма, неспособность госслужбы в поиске новых возможностей в конкурентной борьбе, гибкости и готовности к постоянной адаптации к изменениям в окружении.

Что касается *теории ресурсной зависимости*, то, на наш взгляд, весьма проблематичны возможности ее применения для анализа изменений в сфере госслужбы, поскольку ее базовые постулаты ориентируют организацию не столько на активную рациональную адаптацию к внешней среде, сколько на ее возможность самой адаптировать (изменять) собственное окружение, снижая тем самым свою зависимость от него. В практике взаимодействия госслужбы и внешней среды до сих пор преобладают отношения зависимости второй от первой, а не на-

оборот. К тому же пока практика реализации проектов по интеграции организаций в сфере государственного управления с партнерами из сферы гражданского общества находится в своей начальной стадии.

С точки зрения неонституциональной теории, госслужба является продуктом адаптации организации к своему социокультурному окружению, что означает приспособление к существующим институтам и нормам – как правовым, так и моральным. А причины ее неэффективности, используя подход Д. Норта, примененный им для объяснения проблем функционирования экономических институтов, можно объяснить влиянием особых могущественных групп со специальными интересами. Эволюция общества зависит от однажды избранной институциональной траектории (*path dependence*), поэтому считает Д. Норт, новые, более эффективные «правила игры» могут оставаться незадействованными, потому что их введение требует значительных первоначальных вложений, каких не требует поддерживаемые уже давно укоренившиеся институты.

На наш взгляд, вовсе не применимы к анализу управления изменениями госслужбы идеи *теории случайных трансформаций*, рассматривающей организации как «организованные анархии», в которых предпочтения членов организаций неясны, а соучастие изменчиво. Изменение организационной структуры рассматривается как случайностный процесс – продукт и результирующая характеристика всей совокупности действий, предпринятых разными лицами и в разных ситуациях [8]. С позиций такого подхода, управлять процессом изменений на госслужбе практически невозможно, единственный аспект управления – обеспечить медленную адаптацию организации, сохранить социальную стабильность при возрастании количества случайных трансформаций [9]. Теория случайных трансформаций не может объяснить возникновения потребности в реформировании государственной службы, так же, как и причину успешной ее трансформации в течение определенного времени.

Обращаясь к оценке другой группы теорий организационных изменений, а именно концепций процессной их составляющей, концентрирующихся на методах внедрения преобразований и преодоления сопротивления персонала, отметим, что исторически они оформились раньше, чем теории структурных изменений. Пальма первенства здесь принадлежит американскому социальному психологу Курту Левину, которого по праву считают основоположником всей дисциплины управления изменениями. В 1947 г. К. Левин обосновал две свои основные концепции управления изменениями, которые впоследствии были проверены в исследованиях и на практике, и помогли понять природу сопротивления изменениям и стадийность процесса изменения поведения в группах [10]. Базовая его идея содержит

тезис, что в основе изменения организации находятся изменения, прежде всего, самих людей. Поэтому, чтобы добиться изменения организаций, нужно сделать так, чтобы они были поняты, приняты и претворены в жизнь всеми ее сотрудниками. При этом любые изменения почти всегда вызывают у людей более или менее сильное психологическое сопротивление, и поэтому цели изменений ставятся под угрозу.

Позиция К. Левина сводилась к следующему: чтобы изменить группу людей (этническая община, любой коллектив предприятия или совет директоров), эту группу нужно провести через три стадии: «размораживание», «изменение» и «новая заморозка». В стадии «размораживание» происходит разрушение существующей системы жизненных ориентиров и ценностей членов группы. На стадии «изменения» группе нужно овладеть новой системой ценностей и мотиваций, далее группу следовало снова «заморозить» уже в новом состоянии. Проведенные ученым эксперименты аргументировали, что качество управления изменениями полностью зависит от реализации стадий «размораживания», «изменения» и «замораживания» организации.

Эта трехэтапная схема К. Левина и сегодня остается наиболее распространенным общим «рецептом» по внедрению изменений в организации [11]. Многочисленные исследования по процессной составляющей организационных изменений, опубликованные за последние 50 лет, по существу являются усовершенствованными пяти-, семи-, девятифазными моделями внедрения изменений [12]. Трехступенчатая теория изменений Курта Левина часто подвергалась критике за «упрощенность», но до сих пор она является актуальной. На наш взгляд, эта концепция хорошо подходит для исследования процесса изменения на госслужбе.

Обратимся к анализу еще одной концепции, авторами которой являются профессора Гарвардской школы бизнеса М. Бир и Н. Нория [13]. Новизна их позиции заключалась в попытке соединения двух выше обозначенных подходов к изменению организации на уровне практического менеджмента: акцента либо на структурных, либо на процессных составляющих управления изменениями. Эти идеи получили развитие в созданных ими «Теории О» и «Теории Е», в которых была выражена ориентация либо на структуры, либо на сотрудников. «Теория Е» фокусируется в первую очередь на стратегиях, структурах и системах – «жестких элементах» (*hardware*) организации, которые могут быть легко изменены сверху вниз и способны принести быструю финансовую отдачу. Речь идет о кардинальных изменениях организационной структуры и системы управления в целом [14].

В «Теории О» можно увидеть определенное сходство с концепцией К. Левина. И хотя в ней не

говорится о важности преодоления сопротивления сотрудников для изменения организации, это подразумевается. На наш взгляд, речь идет о других методах преодоления такого сопротивления. В отличие от «размораживания» К. Левина, предполагавшего создание иной системы ценностей, соответствующей задачам управления изменениями, «Теория О» ориентирует на развитие организационных способностей сотрудников для вовлечения их в процесс принятия решений относительно организационных проблем. Целью является создание рабочей системы, в которой сотрудники становятся эмоционально привязанными к задачам развития компании. Сторонники «Теории О» утверждают, что акцент на структуру и системы, особенно навязанный сверху, не приведет к фундаментальным изменениям. Простое изменение структуры и системы не меняет культуру. Культурные изменения требуют от менеджмента эмоционально вовлекать людей, чтобы новые структура и системы не встречали сопротивления.

Методологический подход М. Бира и Н. Нория основан на комбинации методов «Теории О» и «Теории Е» для достижения максимального эффекта при осуществлении организационных изменений. В этом и состоит его эвристическая ценность, открывающая новые возможности для исследования проблемы управления изменениями на госслужбе. Необходимо привлекать и другие исследовательские подходы в изучении данной проблемы, учитывающие активную роль индивида, способного не только адаптироваться к изменениям в организации, но и самостоятельно и ответственно вырабатывать различные стратегии его изменения.

Литература:

1. Гуиар Ф., Келли Д. Преобразование организации: Пер. с англ. – М.: Дело, 2000. – 408 с.
2. Шеремет М.А. Управление изменениями. – М.: Дело, 2011. – 128 с.
3. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. – М.: Дело, 1992. – 704 с.
4. Румянцева З.П. Общее управление организацией. Теория и практика. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 304 с.
5. Виханский О.С., Наумов А.М. Менеджмент. – М.: Высшая школа, 1995. – 224 с.
6. Бурганова Л.А., Аляев А.В. Контроль как проблема социологии управления // Инновации и высокие технологии XXI века: материалы Всероссийской научно-практической конференции: в 2 т. Т. 2 / Под ред. В.И. Елизарова, М.А. Закирова. – Нижнекамск: НХТИ КГТУ, 2009. – С. 141–143.
7. Hannan M., Freeman J. Organizational Ecology. – Cambridge (Mass.), 1989. – 401 p.
8. Щербина В.В., Попова Е.П. Современные концепции структурных изменений в организациях // СоцИс. – 1996. – № 4. – С. 98-107.
9. Попова Е.П. Социология организаций: некоторые аспекты становления и современная проблематика: Учебное пособие. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2002. – 68 с.
10. Levin K. Field Theory in Social Science. – Tavistock, Londres, 1952. – 346 p.
11. Weick K., Quinn R. Organizational Change and Development // Annual Review of Psychology. – 1999. – Vol. 50. – N 1. – P. 361-386.
12. Armenakis A., Bedeian A. Organizational Change: A Review of Theory and Research in the 1990s (Early Review of Management) // Journal of Management. – 1999. – Vol. 25. – № 3. – P. 293-315.
13. Beer M., Nohria N. Cracking the code of change // Harvard Business Review. – 2000. May-June. – P. 133-141.
14. Galbraith J. The Role of Formal Structures and Processes // Beer M., Nohria N.(eds). Breaking the Code of Change. – Harvard Business School Press, Boston, 2000. – 507 p.

Change Management in Civil Service Bodies

L.A. Byrganova, O.Yu. Yurieva
Kazan National Research Technological University

Change management in civil service bodies has not been reflected upon as a serious methodological problem yet. The paper reveals particularities of various theoretical approaches to the essence of organizational change management in civil service in the framework of major scholarly approaches in management sociology and organization theory of the XX-XXI centuries.

Key words: change management, civil service, source of organizational development, organizational changes, theories of structural and procedural changes in organization.