

УДК 351

ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ ИННОВАЦИОННЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Домбровская И.А.

*НОУ ВПО «Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права»
в г. Перми, e-mail: perm-ivesep@yandex.ru*

Статья посвящена вопросам проведения административной реформы в стране на основе внедрения постулатов концепции «Нового публичного управления – New Public Governance» в государственном и муниципальном управлении. Обоснована необходимость адаптации успешных управленческих технологий бизнеса в публичном управлении с целью перехода на управление по результатам. В статье реализована попытка систематизировать современные инновационные управленческие технологии государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление (инновационные технологии), новое публичное управление, административная реформа, управление социальным результатом, управление экономическим результатом

PROBLEMS OF INTRODUCTION OF INNOVATIVE MANAGEMENT TECHNOLOGIES IN THE SYSTEM OF STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT

Dombrovskaya I.A.

*The St.-Petersburg institute of foreign economic relations, economy and the rights in a city of Perm,
e-mail: perm-ivesep@yandex.ru*

The article deals with the administrative reform in the country through the implementation of the postulates of the concept of «New Public Administration – New Public Governance» in state and municipal government. The adaptation of the successful business management technologies in public administration with a view to the transition to results-based management is necessary. The paper realized an attempt to systematize the latest innovative technology management state and municipal government.

Keywords: state and municipal administration (innovative technologies), a new public administration, administrative reform, management of social result, management of economic result

Актуальность темы данного исследования обусловлена тем, что новая парадигма государственного управления базируется на необходимости рыночной оценки деятельности государственных и муниципальных структур. Предлагается оценивать работу учреждений не по затратам (выполнению бюджета), а по результатам. Совершенствование системы государственного и муниципального управления в России в контексте административной реформы связано с использованием принципиальных инноваций, которые носят как организационный, структурный, финансовый так и институциональный характер. Административная реформа системы государственного и муниципального управления, идущая в современной России, полагает внедрение принципов «нового менеджизма» и «нового публичного управления», предполагающих, прежде всего, переход по аналогу с бизнесом, на управление по результатам. В свою очередь, данный подход требует совершенствования государственного и муниципального управления на основе применения системы инновационных технологий.

Однако, в исследованиях отечественных ученых, как показал контент-анализ публикаций, отсутствуют попытки систе-

матизировать современные управленческие технологии и предложить их для практического применения органам государственного и муниципального управления страны.

Цель исследования

Систематизация современных инновационных технологий в государственном и муниципальном управлении в России, а также исследование системы инновационных управленческих технологий как сложной адаптивной системы является целью данного исследования. Исходя из вышесказанного, становится очевидной необходимость совершенствования государственного и муниципального управления на основе применения системы инновационных технологий. Научная новизна исследования определяется разработкой и обоснованием ряда предложений по построению системы инновационных управленческих технологий.

Материалы и методы исследования

Теоретической и методологической основой исследования являются труды и разработки российских и зарубежных авторов, в области концепций «нового менеджизма» и «нового публичного управления», инновационного менеджмента, системного и системно-синергетического подходов к управлению.

Результаты исследования и их обсуждение

В исследовании рассматривается модель нового менеджизма как безусловная альтернатива исчерпавшей себя традиционной модели рациональной бюрократии М. Вебера. Новая модель, в которой присутствуют элементы рыночных механизмов, постепенно замещает традиционную административно-бюрократическую модель.

В фундаментальном исследовании Д. Осборна и Т. Гаеблера отмечается, что правительство не может работать как бизнес, но может быть более «предпринимательским». В формируемых императивах систем публичного управления обосновывается необходимости предпочтения рыночных механизмов и технологий управлений административно-бюрократическим [9, С. 25–48]. Концепция «Новое публичное управление – New Public Governance (NPG)», разработанная профессором С. Осборном, предполагает изменения не только в государственном управлении и организации органов государственной власти, но и в самом функционировании государства. Отход от традиционной бюрократии (governance) и переход к концепции нового публичного управления Public Governance предполагает применение инновационных управленческих технологий [1, С. 19].

Как известно, понятие «инновация» происходит от английского слова innovation – процесс создания, распространения и использования новшества, которое способствует развитию и повышению эффективности деятельности субъектов экономической деятельности.

Построение системы инновационных технологий в государственном и муниципальном управлении базируется на парадигме системно-синергетического подхода, которая исходит из того, что, система это не только сумма элементов, а целое, обладающее иными качествами, чем составляющие систему элементы [6]. Преобладающим свойством сложной системы является ее самоорганизация, реализующая принципы синергетики (от греч. «совместно действующий»).

Следовательно, управление – это постоянное творчество, спонтанная флуктуация систем (структурообразующих элементов) внешней среды, способная вызвать точку бифуркации той или иной организационной системы без определённой гарантии на её дальнейшее существование. Конструирование внешней среды осуществляется с использованием эффекта синергетики.

Качественные преобразования системы возможны на основе ее совершенствования и развития. Совершенствование системы

управления – это целенаправленное локальное изменение, обоснованное результатами исследования и способствующее повышению эффективности принимаемых решений [8, С. 85].

Согласно Н. Винеру, всякая система имеет цель существования. Принцип целеполагания объединяет многие идеи системного анализа и синергетики. Представляется целесообразным в основу нашей методологии положить понимание того, что совершенствование системы управления – это целенаправленное локальное изменение системы, определяющей потенциал системы государственного и муниципального управления.

Формирование системы управления начинается с определения подсистем, обеспечивающих нормальное функционирование системы и достижение поставленных целей. Выделение подсистем и их элементов имеет целевую направленность, а решение всех задач обеспечивает полное достижение цели формируемой системы управления [5, С. 85].

Выделенные подсистемы наделяются компетенцией, необходимой для решения поставленных задач. Для выявления круга проблем требуется точный критерий, в качестве такого критерия предлагаем использовать принцип эффективности, который гарантирует отнесение к предмету изучения проблем только с экономическим содержанием.

Формирование системы инновационных методов и технологий государственного и муниципального управления обусловлено тем, что публичная сфера представляет собой на современном этапе профессиональные действия аппарата управления по поиску лучших методов и технологий опережения конкурентов. Данные технологии позволяют изучать, анализировать причины своего отставания и внедрения адаптированного к собственным условиям усовершенствованного варианта лучших практик с целью повышения социальной и экономической эффективности государственного и муниципального управления.

К первой группе (подсистеме) технологий можно отнести технологии и методы менеджмента, используемые в системе нового государственного и муниципального управления и направленные на поиск повышения эффективности деятельности государственной организации.

1. Бенчмаркинг (от англ. bench – уровень, marking – отметить) представляет собой способ изучения деятельности других государств, прежде всего основных конкурентов, с целью использования

и положительного опыта в своей работе. В вольном переводе «эталон для сравнения». Он включает в себя комплекс средств, позволяющих систематически находить, оценивать, и организовывать использование всех положительных достоинств чужого опыта в социально-экономической деятельности государства.

Применительно к инновациям бенчмаркинг означает изучение системы управления других организаций с целью выявления основополагающих характеристик для разработки своей инновационной политики и конкретных видов инноваций, обеспечивающих повышение эффективности её деятельности [7, С. 105]. В настоящее время бенчмаркинг применяется практически всеми организациями сферы государственных, муниципальных, образовательных, медицинских и других услуг.

2. Бенчлернинг – работа организации над пониманием того, что именно способствует её успеху, и мотивация к более успешной работе. Акцент делается на совместном участии сотрудников, на достижении результата через обучение всей организации и через возможности, позволяющие создать систему совершенствования для людей и рабочих групп. Сущность которого состоит в вычислении отношений между причинным фактором, и количеством требуемых ресурсов (кадровых, финансовых, организационных), отборе из традиционных неформальных институтов наиболее жизнеспособных, способствующих дальнейшему развитию общества. Бенчлернинг включает организационное обучение, т.е. работу над пониманием того, что способствует успеху организации и мотивацию к более успешной работе. Самообучающаяся (научающаяся) организация (learning organization) постоянно расширяет свою способность расширять своё собственное будущее. Менеджеры в таких организациях больше не спрашивают, «почему?», они ставят вопрос «как?» [7, С. 105].

3. Бенчфьючинг (от англ. bench – место, лат. futurum – будущее) моделирование успешного будущего на 5–10 лет (построение образа будущего успешного результата) [7, С. 106].

4. Бенчрейсинг – пути достижения бенчфьючинговых целей [7, С. 106]. Это формирование последовательности наращивания сильных сторон или конкурентных преимуществ продукта или объекта. Очень похоже на используемую у нас путевую карту последовательной реализации идей (цель – выработка наиболее оптимальной траектории развития продукта (объекта), при которой минимизируются например за-

траты и снижается время до начала пользования преимуществами.

Ко второй группе (подсистеме) технологий можно отнести инновационные технологии государственного и муниципального управления, основанные на применении программно-целевого подхода.

5. Программирование. Программно-целевой подход как инновационный метод управления развитием социально-экономической сферы страны позволяет принять специальные программные меры, сконцентрировать усилия, мобилизовать ресурсные возможности в интересах решения проблемы в течение определенного срока, что и обуславливает актуальность данной технологии государственного управления. В соответствии с концепцией управления по результатам он является одним из основных инструментов бюджета и для определения эффективности использования бюджетных средств. Этот метод заключается в установлении или отборе приоритетных целей и задач использования бюджетных средств и разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в заданные сроки [6].

6. Проектирование. В мире накоплен огромный опыт применения управления проектами. В нашей стране все больше регионов применяет технологию управления проектами и интерес к этой технологии непрерывно возрастает.

Проект – это временное предприятие, предназначенное для создания уникальных продуктов или услуг. Управление проектами – это приложение знаний, опыта, методов и средств к работам проекта для удовлетворения требований, предъявляемых к проекту, и ожиданий участников проекта. Чтобы удовлетворить эти требования и ожидания необходимо найти оптимальное сочетание между целями, сроками, затратами, качеством и другими характеристиками проекта. Любой проект в процессе своей реализации проходит различные стадии, называемые в совокупности жизненным циклом проекта. Для реализации различных функций управления проектом необходимы действия, которые именуются процессами управления проектами. Процессы управления проектами могут быть разбиты на шесть основных групп, реализующих различные функции управления:

- Процессы инициации – принятие решения о начале выполнения проекта;
- Процессы планирования – определение целей и критериев успеха проекта и разработка рабочих схем их достижения;
- Процессы исполнения – координация людей и других ресурсов для выполнения плана;

- Процессы анализа – определение ответственности плана и исполнения проекта поставленным целям и критериям успеха и принятие решений о необходимости применения корректирующих воздействий;

- Процессы управления – определение необходимых корректирующих воздействий, их согласование, утверждение и применение;

- Процессы завершения – формализация выполнения проекта и подведение его к упорядоченному финалу.

7. Фандрайзинг (от англ. fund – денежные средства, активы, финансирование; raise – приумножение, сбор) в системе государственного управления – процесс поиска и привлечения денежных средств и иных ресурсов (человеческих, материальных) организаций и населения на некоммерческие нужды, в частности на выполнение государственной программы в регионе.

Стратегия фандрайзинга включает в себя:

- Определение потребностей.
- Выделение круга ресурсных баз (фонды, кампании, банки, частные лица и т.д.).

- Возможные риски (внешние и внутренние).

- Составление SWOT-анализа, что предполагает в качестве результата своего применения создание матрицы анализа условий жизнедеятельности системы (достоинства и недостатки, возможности и угрозы). Сбор всех информационных ресурсов для подготовки заявки (провести мозговой штурм для очной формулировки идеи проекта, составить план реализации проекта, определить объем работ и уровень ответственности каждого члена коллектива школы).

К третьей группе (подсистеме) технологий можно отнести технологии и методы маркетинга, используемые в системе нового государственного управления и направленные на повышение конкурентоспособности государства, территорий, государственных организаций.

8. Маркетинг территории – это маркетинг в интересах территории, ее внутренних субъектов, а также тех внешних субъектов, во внимании которых заинтересована страна или регион. Территория – субъект, предоставляющий роль потребителя не только самому себе, но и в первую очередь – другим субъектам (внутренним и внешним по отношению к территории). Именно их благополучие в потреблении региональных ресурсов, продуктов, услуг и возможностей позволяет региону, в конечном счете, построить, увеличить и собственное благополучие.

Регион, территория – это открытый во вне производитель, ориентированный на потребителей, на развитие их спроса на ре-

сурсы и потенциал территории. Именно их благополучие в потреблении региональных ресурсов, продуктов, услуг и возможностей позволяет региону, в конечном счете, построить, увеличить и собственное благополучие.

9. Брэндинг (от англ. branding) (в т.ч. территории) – комплекс визуальных, смысловых и ценностных характеристик, позволяющих отличить государство, либо регион в целом, отдельное поселение и придающих ему социальную и коммерческую ценность.

Брэндинг – это маркетинговая деятельность по созданию особого потребительского впечатления, которое является частью имиджа и формирует отношение целевого сегмента рынка к бренду территории (страны, региона, муниципального образования).

Имидж территории определяется качественной информационной работой с целевыми группами потребителей.

10. Стандартизация. В рамках проведения административной реформы государственной службы важным направлением совершенствования является не только разработка и соблюдение административных регламентов, стандартов предоставления государственных услуг, но и собственно стандартов таких услуг (как системы требований к юридическому и даже социальному результату деятельности по их предоставлению).

К четвертой группе (подсистеме) технологий можно отнести информационные технологии, используемые в системе нового государственного управления и направленные на повышение информационной прозрачности, коммуникации на основе обратной связи с населением и бизнес-обществом. Учитывая тот факт, что в современном постиндустриальном обществе информация становится стратегическим ресурсом, а информационные технологии являются одним из инструментов повышения эффективности государственного управления, внедрение информационных технологий в сфере государственных услуг будет активно продолжаться [9, С. 138].

11. «Электронное правительство». В целом реализация концепции электронного правительства предполагает решение следующих основных задач:

1) создание официальных сайтов в Интернете и их наполнение актуальной официальной информацией (к обязательной информации относятся: общая, справочная и контактная информация государственных органов и учреждений, статистика, законы и нормативные акты (законодательные инициативы), ведомственные отчеты, информация о размещении государственного заказа;

2) создание интерактивных служб, позволяющих упростить процедуры [3, С. 28].

12. Технологии «одного окна» (Government Gateways) являются наиболее современными в данном секторе. Данные технологии позволяют значительно сокращать бюджетные расходы на проведение мероприятий, связанных с официальными уведомлениями, обязательным распространением нормативных материалов, изменением форм документов, проведением разъяснительных мероприятий, по решениям органов государственной власти в тех или иных социально значимых вопросах [3, С. 28].

13. Управление по результатам требует определения эффективности управленческих решений:

Экономическая эффективность управленческих решений связана с увеличением дополнительных финансовых потоков. Организационная эффективность управленческих решений – это та степень, в которой реализуются свои цели. Социально-психологическая эффективность управленческих решений – проявляется в благоприятном психологическом климате в коллективе. Технологическая эффективность управленческих решений – претворяется в применении современных технологий, методик и приемов в деятельности специалистов и руководителей.

Для оценки экономической эффективности управленческих решений используют метод оценки по непосредственным результатам деятельности.

Выводы

Таким образом, современная парадигма административной реформы, базирующаяся на постулатах «нового публичного управления», требует внедрения в практике государственного управления не просто рыночных, но инновационных методов и технологий управления, что приведёт к накоплению новых свойств (флуктуаций) в системе государственного и муниципального управления. Накопление новых свойств в системе способствует её бифуркации или перерождению путём возникновения качественно нового поведения элемента при количественном изменении его параметров. Фаза бифуркации очень важна для системы. Она создаёт возможность нескольких вариантов хода развития дальней-

ших событий, потерю устойчивости предшествующего состояния и потребность выбора новых путей развития [8, С. 11].

Можно утверждать, что для повышения устойчивости системы государственного и муниципального управления необходимо формирование и применение системы инновационных управленческих технологий. Её внедрение потребует серьёзного реформирования существующей модели управления государственными и муниципальными структурами, изменениями во взаимодействии с внешней средой. Без этого невозможны повышение эффективности управления на федеральном, региональном, муниципальном уровнях трансформация экономики в высокоэффективные, конкурентоспособные экономические системы, развивающиеся по инновационному сценарию и обеспечивающие высокое качество жизни населения.

Список литературы

1. Загорский В.С., Липенцев А.В. Эволюция подходов к исследованию современных концепций государственного управления / В.С. Загорский, А.В. Липенцев // Вопросы теории и методологии управления. – 2013. – № 2. – С. 13–22.
2. Емельянов Ю. Бенчмаркинг как инструмент быстрого «перехвата» инноваций / Ю. Емельянов, С. Хайниш // Проблемы теории и практики управления. – 2013. – № 6. – С. 105–118.
3. Курочкина Е.Е. Административно-правовое регулирование электронных государственных услуг и реформа государственной службы: точки соприкосновения / Е.Е. Курочкина // Сибирский юридический вестник. – 2014. – № 2 (65). – С. 27–31.
4. Карлеф Б. Бенчлернинг / Б. Карлеф, Ф.Х. Левингсон // РИА «Стандарты и качество». – 2006. – № 6.
5. Буданов В.Г. Синергетика: история, принципы, современность / В.Г. Буданов. – М., 2006.
6. Бурков В.Н. Введение в теорию управления организационными системами / В.Н. Бурков, Н.А. Коргин, Д.А. Новиков. – М., 2009.
7. Давыдов К.В. Публичные услуги: теоретические проблемы правового оформления / К.В. Давыдов // Качество жизни населения в России и ее регионах: коллективная монография / под ред. В. Кущенко, Г.П. Литвинцевой, Л.А. Осьмук. – Новосибирск, 2009. – С. 138–149.
8. Домбровская И.А. Институциональные отношения в экономике предприятий региона / И.А. Домбровская, М.А. Домбровский. – Пермь, 2008.
9. Фрейдина Е.В. Исследование систем управления: учебное пособие / Е.В. Фрейдина. – М.: «Омега-Л» 2008. – С. 85–87.
10. Osborn D. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborn, T. Gaebler. – New York, 1992. – P. 25–48.