

# КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНО- ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Галина Сульдина\*

*В современных условиях происходит процесс перестройки существующей пирамиды власти, а также качественного изменения способов и методов государственного управления. Это делает особенно актуальным в данный период необходимость применения инновационной деятельности в административно-государственном управлении, которая создаст новые возможности и решения в развитии государства и общества. В качестве примеров инновационной деятельности в административно-государственном управлении выступают тенденции заимствования методов эффективного менеджмента, усиления рыночной ориентации государственных учреждений и формирования правительственных агентств на новых организационных принципах. Именно этим проблемам и посвящена данная статья.*

Государственное управление отличается от всех видов управления важным специфическим свойством, а именно властно-правовым воздействием на объект управления, причем это воздействие безоговорочно легитимное, то есть законное. Подобное воздействие обуславливает достижение необходимого уровня координации, согласованности и правовой упорядоченности в жизни общества посредством законодательства, норм поведения и иных механизмов регулирования, например, юридического, экономического или нравственного.

В современных условиях происходит процесс перестройки существующей пирамиды власти, а также качественного изменения способов и методов государственного управления. В результате должна произойти трансформация государства из владельца общенародных природных ресурсов и собственности граждан в субъект управления, который будет нести ответственность и вести отчетность перед обществом за распоряжение их делами [1]. Это делает особенно актуальным необходимость применения инновационной деятельности в административно-государственном управле-

нии, которая создаст новые возможности и решения в развитии государства и общества.

В Послании Президента Федеральному Собранию Российской Федерации отмечалось, что «в течение ближайших десятилетий Россия должна стать страной, благополучие которой обеспечивается не столько сырьевыми, сколько интеллектуальными ресурсами. Мы создадим умную экономику, производящую уникальные знания, новые вещи и технологии, полезные людям». Стратегическим направлением реализации государственной политики обозначено следующее: «мы должны выйти на такие изменения в законодательстве и в государственном управлении, которые помогут переходу всей нашей экономики на инновационный характер развития» [2]. Таким образом, руководством страны взят курс на модернизацию и инновационное развитие отечественной экономики. Именно под эту стратегическую задачу перестраивается весь механизм государственного администрирования и соответствующего правового регулирования.

Важно различать эти два понятия – инновация и модернизация. Если модернизация

\* Сульдина Галина Алексеевна, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Казанского (Приволжского) федерального университета

– это лишь усовершенствование прежнего результата или процесса, то инновация – наличие качественно нового результата. Интересен тот факт, что различными авторами по-разному понимается результат инновационной деятельности. Если для одних инновация – это новый продукт, то для других – качественно новая технология или процесс. Сходятся они только в том, что у продуктовых и процессных инноваций существуют похожие признаки: новизна, повышение эффективности в виде увеличения прибыли за счет снижения затрат и коммерциализация [3].

В качестве примеров инновационной деятельности в административно-государственной сфере выступают тенденции заимствования методов эффективного менеджмента, усиления рыночной ориентации государственных учреждений (оказание услуг населению и бизнесу, финансовой самостоятельности и управленческой автономности) и формирования правительственных агентств на новых организационных принципах.

Государственные учреждения активно используют методы стратегического планирования, системы сбалансированных показателей и иные методы, которые уже доказали свою действенность в менеджменте. В качестве удачного примера результата инновационной деятельности выступает идея электронного правительства.

Возвращаясь к вопросу о несостоятельности традиционных бюрократических организационных структур, которые уже не способны эффективно осуществлять управленческую деятельность, можно привести утверждение президента ССДМ (Канада) Дж. Бургона: «задача государственных органов заключается в том, чтобы «перейти от бюрократической модели управления к обучающейся организационной модели органов государственного управления» [4]. Различия между указанными моделями заключаются в следующем.

Как известно, бюрократическая модель ориентирована на решение типовых проблем в соответствии с традиционно заданными (исторически сложившимися) алгоритмами. При этом возникает очевидная закономерность: чем сложнее решаемые задачи, тем больше административный аппарат, который решает эти самые управленческие задачи. Причем алгоритм решения остается прежним или незначительно модифицируется.

С точки зрения кибернетики усложнение управляющей системы при усложнении управляемой системы является закономерным. Но с точки зрения управления это приводит лишь к наращиванию «слоев» управ-

ленческой пирамиды, которая стимулирует процесс формирования многократно дублированных подсистем, и в результате процесс усиления централизации бюрократической организации с организационной структурой, имеющей тенденцию к «разрыхлению».

Соответственно, такая стратегия становится со временем неоптимальной, увеличиваются затраты на поддержание органов управления в рабочем состоянии, что тяжелым бременем ложится на государственный бюджет. Следует отметить, что последним аргументом, для управленцев вынудившим использовать идею электронного правительства стал дефицит бюджетных средств. Но более серьезные недостатки бюрократической организации государственных органов заключаются в неоправданно длительном управленческом цикле. Несмотря на кажущуюся длительность данного цикла, на выходе он порождает вполне стандартные, предсказуемые решения, которые не соответствуют сложности задач и проблем, встающих перед правительством.

Обучающая модель организации, о которой говорил Дж. Бургон, опирается на процессы самоорганизации, самокоординации всех ее звеньев – индивидуумов и групп. Взамен жестких вертикальных связей формируется плотная сеть горизонтальных взаимодействий. Управленческие алгоритмы приобретают гибкость, а группы, ответственные за решение возникающих задач, формируются каждый раз по-новому, исходя из их задач, сложности и специфики.

Переход от бюрократической к обучающейся модели требует качественного изменения базовых параметров системы управления.

В наиболее всеобъемлющей форме обучающаяся модель организации применительно к системе государственного управления находит свое отражение в идее электронного правительства.

Следует отметить, что в большинстве российских публикаций, в том числе ученых-юристов, идея электронного правительства толкуется как некий механизм, который позволяет лишь оптимизировать в автоматизированном режиме управленческие процессы.

Подобный односторонне-технократический подход к проблемам построения электронного правительства, к сожалению, все еще преобладающий в Российской Федерации, противоречит тому инновационному подходу, который получает все большее распространение в тех странах, которые являются лидерами в данной сфере. Обучающая модель, в частности электронное правительство,

выступает как инструмент, способный повысить эффективность государственного управления. Также поможет преодолеть внутриведомственные и межведомственные барьеры, перестроить управленческие процессы, а самое главное - акцентировать внимание на реальных потребностях граждан в оказываемых государственных услугах.

Подводя итоги, отмечу, что в современной научной литературе и управленческой практике пока еще доминирует технократический подход в решении вопроса инновирования государственного управления

социально-экономическим развитием, при котором преувеличенное значение придается технологическим факторам, при этом явно недооцениваются факторы административно-правового характера, у малеяется значимость организационно-управленческих элементов в нововведениях, относящихся к государственному и муниципальному управлению. Тем не менее, внедрение электронного правительства и постепенный переход к обучающей модели уже важный шаг в инновационном пути развития регионов и страны в целом.

## CONCEPTUAL APPROACHES TO INNOVATION IN ADMINISTRATIVE-STATE GOVERNANCE

Restructuring of the existing pyramid of power and qualitative changes in the methods and techniques of public administration are taking place now. This makes especially important the need for innovation in administrative-state governance which will create new opportunities and bring about solutions for the development of state and society. Borrowing effective management practices, stronger market orientation of public institutions and establishment of government

agencies on new organizational principles are cited as examples of innovation in the administrative-state governance.

Galina Sulдина,  
Doctor of Sciences (Economics), Professor,  
PhD, Head, Department of State and Municipal  
Management, Federal University of Kazan, Volga  
Region

### Ключевые слова:

администрирование, бюрократия, государство, государственное управление, инновация, модернизация, электронное правительство, правовое регулирование.

### Keywords:

innovation, modernization, public administration, electronic government, bureaucracy.

### Литература:

1. Иванов В.Н., Патрушев В.И. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления. 2-е изд. М., 2001. С. 205.
2. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации от 08.12.2009 // [http:// base.consultant.ru](http://base.consultant.ru).
3. Бачурин А.И. Концептуальный подход к формированию разнообразия инновационных политик, ориентированных на согласование спроса и предложения на инновации // Математика, управление, экономика. Труды МФТИ. 2011. Т. 3. № 3.
4. Разработка типовых требований к процессам информатизации органов государственной власти, включая разработку единой методологии построения «электронного правительства». Отчет о научно-исследовательской работе. М., 2003. Ч. 1. С. 13-14.