

Санкт-Петербургский государственный университет
Экономический факультет
Кафедра управления и планирования социально-экономических процессов

МИХАЙЛОВА Софья Андреевна
Выпускная квалификационная работа
ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ
ИННОВАЦИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Направление 38.03.01 «Экономика»
Основная образовательная программа бакалавриата
«Экономика»
Профиль «Менеджмент организации»

Научный руководитель:
Кандидат экономических наук, доцент
Жигалов Вячеслав Михайлович

Рецензент:
Доктор экономических наук, профессор
Пахомова Надежда Викторовна,

Санкт-Петербург
2020

Содержание

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИННОВАЦИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ	6
1.1 Государственное управление и современные тенденции в области использования лучшей практики управления.....	6
1.2 Управленческие инновации и их особенности в государственном секторе	21
1.3 Особенности реализации управленческих инноваций в российской и зарубежной практике государственного управления	31
ГЛАВА 2 ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ В РОССИИ .	41
2.1 Реформа государственной власти в РФ в контексте внедрения управления по результатам и его нормативное регулирование.....	41
2.2 Интегрированность принципов управления по результатам в деятельности органов государственной власти в России	49
2.3 Современные направления в сфере оценки результативности государственного управления в России	56
ГЛАВА 3 АНАЛИЗ ПРИМЕНЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИННОВАЦИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА НА ПРИМЕРЕ КППИТ	63
3.1 Комплексный анализ КППИТ в системе государственного управления.....	63
3.2 Исследование особенностей и выявление проблем применения управленческих инноваций в государственном управлении на примере КППИТ	72
3.3 Рекомендации по совершенствованию использования управленческих инноваций в деятельности Комитета по промышленной политике, инновация и торговле Санкт- Петербурга.	81
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	89
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	91
ПРИЛОЖЕНИЕ	99

ВВЕДЕНИЕ

В современном мире в условиях глобализации потребность в эффективном решении многообразных социально-экономических проблем диктуют необходимость глубоких изменений в системе государственного управления Российской Федерации. Процесс ее цифровизации приобретает первостепенный и особенно актуальный характер. Применение цифровых технологий, использование лучшей практики, бенчмаркинг и ориентация на результат становятся требованием для формирования конкурентных преимуществ страны на мировой арене и открывает многочисленные новые возможности устойчивого развития. Тем не менее, на данном этапе развития российской системе характерна ориентация на решение возникающих проблем, а не их диагностика и предотвращение на более ранних стадиях, чему способствует постоянное внедрение инноваций в сфере управления, в том числе направленных на совершенствование качества управления во всех направлениях деятельности органов государственной власти.

Актуальность темы определяется тем, что государственная система в нашей стране проходит через масштабное реформирование. Реформы государственного управления, имевшие место в начале 2000-х годов, позволили России повысить позиции в рейтингах качества государственного управления и регуляторного климата. Тем не менее, Российская Федерация всё ещё не входит в список лидеров даже при сравнении с постсоветским пространством. Так как Россия активно нацелена на достижение конкурентоспособности с мировыми лидерами, масштаб изменений, в том числе и инновационных, которые необходимы для достижения целей государства, отличаются сложностью во внедрении. Связанные с переходом страны в новую эру цифровых технологий вызовы ставят вопрос о результативности государственного управления.

В современных условиях, когда мировое сообщество столкнулось с проверкой готовности к переходу на использование цифровых технологий в максимально доступном объеме в крайне сжатые сроки, остро встала проблема оценки эффективности и результативности процессов управления государственными органами.

В качестве исследуемого органа исполнительной власти был выбран Комитет по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга (далее - КППИТ). Это вызвано в первую очередь тем, что данный орган находится в тесном контакте со сферой инноваций. На этом основании особый интерес вызывает изучение подхода Комитета к внедрению нововведений в свою деятельность. На примере КППИТ в работе рассматриваются система применения управленческих инноваций в отношении

государственных служащих, а также процедур по оказанию государственных услуг населению и резидентам.

Цель выпускной квалификационной работы заключается в разработке рекомендаций, направленных на совершенствование результативности управленческих инноваций в деятельности государственного органа исполнительной власти.

Для реализации поставленной цели необходимо выполнить ряд задач:

1. Выявить особенности государственного управления и проанализировать использование лучшей практики государственного управления.
2. Исследовать управленческие инновации и их внедрение и реализацию в рамках государственного сектора.
3. Оценить интегрированность принципов управления по результатам в стратегии деятельности органов государственной власти различных уровней.
4. Выявить основные тенденции и проблемы оценки результативности управленческих инноваций.
5. Дать характеристику сферы применения управленческих инноваций в государственном органе исполнительной власти и выявить проблемы управления, присущие Комитету по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга.
6. Разработать рекомендации по совершенствованию управленческих инноваций в Комитете по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга.

Учитывая вышеизложенные задачи и цель, объектом исследования в работе выступает управленческие инновации в государственном управлении, а предметом – особенности внедрения и оценки управленческих инноваций в государственного управления.

Теоретическую основу и информационную базу выпускной квалификационной работы составляют отечественные и зарубежные труды и публикации, посвященные данной теме, а также периодическая и специальная литература, статистические данные последних лет. Методологическая основа представлена системным, диалектическим методами, методом сравнения, моделирования, статистический и документальный анализ, а также специальные методы, такие как бенчмаркинг, методы оценки результативности государственного управления и ряд других.

Структура выпускной квалификационной работы определена ее целями и задачами. В первой главе автор раскрывает специфику государственного управления и современные тенденции в области использования лучшей практики управления, рассматривает

управленческие инновации в государственной сфере, а также анализирует особенности реализации управленческих инноваций в российской и зарубежной практике государственного управления.

Во второй главе рассматривается управление по результатам как одно из направлений управленческих инноваций. Проведенный анализ административной реформы государственной власти в РФ в контексте внедрения управления по результатам позволил оценить интеграции принципов управления по результатам в деятельности органов государственной власти в России, в результате чего были выявлены современные тенденции оценки результативности в сфере государственного управления и предложены рекомендации по её улучшению.

В третьей главе автор проводит комплексный анализ КППИТ, выявляет особенности сферы применения управленческих инноваций в государственном управлении и проблемы в работе с управленческими инновациями государственного органа исполнительной власти, на основании чего предлагает рекомендации в области повышения результативности управленческих инноваций в Комитете.

В заключении автор обобщает результаты, полученные в процессе исследования.

В работе был проведен анализ применения управленческих инноваций в деятельности КППИТ. Основным результатом исследования стала разработка рекомендаций, направленных на повышение результативности управленческих инноваций путем автоматизации процессов и функций государственных гражданских служащих, а также снижение барьеров принятия инноваций чиновниками.

ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИННОВАЦИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

1.1 Государственное управление и современные тенденции в области использования лучшей практики управления

Государственное управление, являясь совокупностью видов деятельности, направленных на осуществление решений правительства, представляет собой сложную разветвленную систему. Для того чтобы проанализировать данную систему, необходимо выявить современные подходы к выделению элементов системы государственного управления и ее специфические особенности, которые охватывает государственное управление.

Государственное управление, согласно подходу А.В. Корепиной, представляет собой систему административных институтов с иерархией власти, посредством которой осуществляется делегирование полномочий, координация и формализация действий¹. Данное определение делает упор на структурированность системы управления, присущей государству.

Г. В. Атаманчук² выделяет три обязательных свойства государственного управления: 1) управленческое воздействие, опирающееся на силу государственной власти; 2) всеобщность государственного управления; 3) системность. Системности как признаку государственного управления уделяется особое внимание в научной литературе, в силу того, что данная деятельность охватывает широкий круг лиц, задействованных в сфере управления, а также граждан и ресурсов, в которые входят финансовые, организационные, материальные и человеческие ресурсы. Системность государственного управления позволяет обеспечить достижение задач и выполнение управленческих функций, так как она связывает элементы воедино с помощью управляющего воздействия субъектов и объектов управления.

Что касается функций государственного управления, обширность системы, а также её охват значительно усложняет процесс формирования конечного списка функций. Тем не менее, одним из наиболее удачных является подход Четверикова В.С.³, который подразделяет функции на три ключевые группы:

¹ Корепина, А.В., Делегирование полномочий как метод государственного управления// Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Пенитенциарная наука. 2016. №2 (34).

² Атаманчук, Г. В., Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990. С. 33—49.

³ Четвериков, В.С., Функции государственного управления в деятельности исполнительной власти// Вестник Московского университета МВД России № 3 (2010)

1. ориентирования системы — прогнозирования, планирования, нормативного регулирования, методического руководства;
2. обеспечения системы — кадрового, материально-технического, финансового, организационно-структурного, информационного, правоприменительного;
3. оперативного руководства системой — непосредственного регулирования деятельности, учета, контроля, оценки (всей работы, отдельных работников, выполнения конкретных заданий и т.д.) и применения мер воздействия (поощрения, наказания и др.).

Остановимся более подробно на последней, в силу того, что функционал именно этой группы наиболее ярко демонстрирует отличие государственного управления от управления коммерческим предприятием. В словаре Ожегова понятие «регулирование» определено как направление развития, движение чего-либо с целью приведения в порядок, систему.⁴ Иными словами, в случае государственного управления, деятельность государственных структур и организаций, с ними ассоциированных, должна носить целостный и закономерный характер, отличающийся структурированностью связей и иерархичностью единиц, входящих в него.

Государственное регулирование в ряде источников часто трактуется как степень вмешательства государства в экономическую жизнь⁵. Данное определение, по мнению автора, хоть и является справедливым в силу существования провалов рынка, отражает только часть деятельности государственных органов.

Необходимость государственного регулирования экономики, согласно подходу Л. Мокиной, можно объяснить тремя ключевыми причинами: необходимостью обеспечения конкуренции, потребностью в результатах деятельности предприятий с низкой инвестиционной привлекательностью и поддержка рыночных саморегуляторов.⁶ Данный ряд причин можно дополнить необходимостью обеспечения социальной защиты, справедливого распределения доходов, координацию деятельности естественных монополий, а также проведение скоординированной макроэкономической политики. Тем не менее, деятельность государственных органов управления не останавливается на макроуровне.

По мнению автора, наиболее полным является определение государственного регулирования как системы типовых мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными и

⁴ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. — 26-е изд., М., 2013. — 944 с.

⁵ Чермошнцева, Ю. И., К вопросу о необходимости государственного регулирования экономического развития на современном этапе // Социально-экономические явления и процессы, № 5-6 (027-028), 2011

⁶ Мокина Л.С., Никитина Э.Г., Необходимость государственного регулирования экономики // Вестник Самарского государственного университета. 2015. № 2 (124). С. 153–156

общественными организациями в целях стабилизации, приспособления государственной системы к изменяющимся условиям.⁷ Данный подход делает упор на изменения, которые происходят в обществе, и государство, в свою очередь, должно соответствовать тенденциям, выявляемым в сферах его деятельности.

Функции государственного управления проявляются в сферах государственного управления. Согласно подходу Старилова Ю. Н.⁸, можно выделить следующие: 1) публичная служба; 2) руководство и взаимодействие в управлении; 3) бюджет; 4) организация и планирование; 5) информация и информационные технологии; 6) законодательство.

Информационное обеспечение управления является крайне важной и необходимой составляющей для осуществления государственной управленческой деятельности. Оно включает в себя такие базовые элементы, как сбор, получение, обработку, анализ информации. На основании полученных данных органы управления проводят мониторинг и анализ своей деятельности, а также проводят исследование взаимодействия со средой, гражданами и бизнесом. На основании изменяющихся тенденций в рамках данного взаимодействия становятся явными запросы сторон, выявляются тренды изменений как в развитии технологий, так и во внедрении лучшие практики.

Государство не может игнорировать инновационные процессы, протекающие в обществе. Более того, оно должно являться ключевым элементом инновационной деятельности. Будучи крупным игроком на макроэкономическом уровне, государство должно учитывать инновации при формировании стратегии, учитывая текущие и будущие изменения. Государство должно не только оказывать поддержку развитию инновационной деятельности бизнеса, но и формировать и развивать инновационный климат. Невозможно также возложить все бремя разработок на научное общество и предпринимательство. Как уже говорилось ранее, провалы рынка включают наличие нерыночных сфер, которые требуют изменений, однако не могут их внести без директивы государства. К таковым относятся органы охраны порядка, здравоохранение, оборона и образование.

В силу регулирования государством целого ряда отраслей и сфер жизни ключевыми направлениями управленческой деятельности являются регламентация хозяйственной жизни через формирование законодательной основы, формирование контрольных организационно-экономических структур и регулирование социально-

⁷ Чувалева Т. А., Особенности государственного регулирования в развитых странах// Научный Вестник МГТУ ГА № 137 (2008)

⁸ Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2005. — 800 с.

экономических процессов⁹. Остро стоит вопрос контроля и регламентации государственного управления с силу столь обширного спектра обязанностей, возложенных на государство. В основе мониторинга и контроля изменений процессов подчиненных структур с позиции государства лежат характеристики успешности решения органами власти основных задач, и исполнения ключевых функций согласно управленческому подходу применяются такие понятия, как эффективность, результативность, экономичность управления и его качество. Рассмотрим особенности данных категорий более подробно.

Эффективность, как относительный показатель, оценивает соотношение между непосредственным результатом (эффектом) и затратами на его достижение. Результативность определяет способность производить или получать ожидаемый результат в требуемом объеме и с необходимым качеством. Она также может выражаться мерой фактически произведенного результата или достигнутого состояния к запланированному. Экономичность характеризует сопоставление использованного ресурса с необходимыми для его получения затратами. Графическая схема взаимосвязи описанных категорий представлена на рисунке 1.

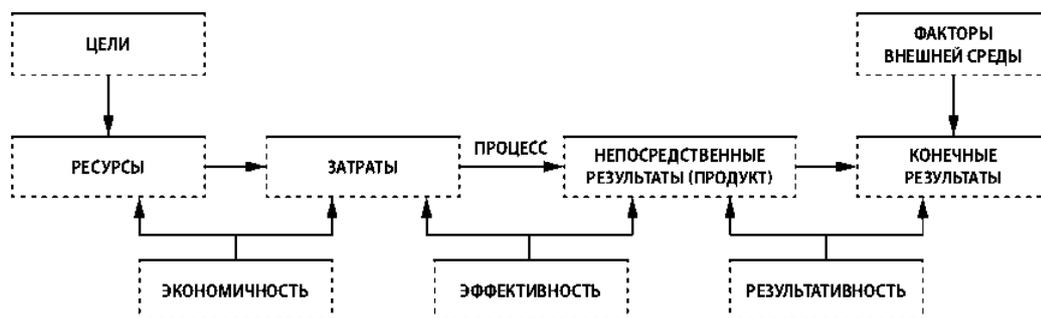


Рисунок 1 Взаимосвязь категорий «экономичность», «эффективность», «результативность»

Источник: Бочарова, А. К., Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ/ВШМ. – М.: Изд. дом ВШМ, 2012.–68 с.

Подход А. К. Бочаровой отражает взаимосвязь определяемых понятий, однако характеристики экономичности, эффективности и результативности приводятся как одинаково важные. В сфере государственного управления часто снижается значение критерием экономичности для достижения стратегических и тактических целей.

Опираясь на специфику и сферы воздействия государственного управления, при оценке государственной власти особое внимание уделяется показателям эффективности и результативности, ведь ключевым показателем экономичности является ресурс. На макроуровне основным нефинансовым ресурсом является человеческий

⁹ Глухова, З.В., Государственное регулирование рыночной экономики: теория и практика - Омск Издательство СибАДИ 2007, 165с.

ресурс. В то же время, объектом деятельности является общество в целом и составляющий его народ, что значительно усложняет оценку экономичности деятельности госорганов. Кроме того, достижение целевых показателей экономичности могут быть получены в ущерб результату, в то время как специфика государственной сферы диктует обязательность достижения результатов, особенно в социально-экономической сфере.

Таблица 1 Сравнение подходов к определению понятия «эффективность»

Автор подхода	Определение эффективности	Наиболее значимая характеристика эффективности
Вебер (1895)	Организации строятся как бюрократии, что позволяет достичь рациональной и эффективной организационной структуры государственных институтов.	Связь эффективности и уровня бюрократизации системы
Вальдо (1984)	Эффективность управления измеряется как отношение эффекта достигнутого к максимально возможному в рамках доступных ресурсов и технологии	Взаимозависимость эффективности и уровня развития технологии
Уилсон (1989)	Получение наилучшего результата при определенном уровне ресурсоснабжения.	Взаимосвязь эффективности и ресурсов, где последние выступают константой
Рэйни (1997)	Производство товаров и услуг по минимальной цене при условии поддержания постоянного уровня качества.	Качество как базовый показатель эффективности
Блаик (1998)	Достижение максимально возможных результатов с помощью располагаемых ресурсов.	Рассмотрение понятий максимизации и результативности
Новак (2009)	Отношение между входом и выходом процессов, затратами и результатами, ценой и полученной ценностью.	Рассмотрение эффективности государственной сферы с позиции оценки ресурсов
Радгер & ван дер Мейер (2010)	Стремление достичь ряда ценностноориентированных целей в рамках демократической системы. Эффективность в сфере государственного управления выходит за пределы технической связи между затратами и результатом; эффективность имеет дополнительную плоскость, в которой рассматривается взаимосвязь входных ресурсов с ценностями и ответственностью как неотъемлемого качества демократической системы.	Эффективность оценивается в связи с развитостью демократической системы управления

Составлено по данным: Rutgers, M. R., & van der Meer, H. (2010). The origins and restriction of efficiency in public administration: Regaining efficiency as the core value of public administration. Administration & Society, 42, 755-779. // URL: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0095399710378990> (дата обращения 13.11.2019).

На основании сравнения подходов, приведенного в таблице 1, можно сделать вывод, что большинство ученых определяет понятие эффективности как способность государственного управления обеспечивать достижение результатов с оптимальными или минимальными затратами ресурсов. Данный показатель имеет количественную характеристику и показывает эффективность использования ресурсов относительно их цены.

Понятие результативности же представляет собой качественный показатель. А.В. Крутов¹⁰ отмечает, что результативность государственного управления в России принято оценивать, так же как и эффективность, как качество использования бюджетных средств, стремление получить лучший результат по сравнению с запланированным, полностью используя все выделенные средства. Данный подход выявляет важный недостаток, присущий сфере государственного управления. А именно, показатель результативности напрямую связан установленным планом и бюджетом. То есть, в случае если государственному учреждению удалось достигнуть запланированных результатов, при этом средства, выделенные на мероприятие были использованы не в полном объеме, делается вывод о том, что бюджет был рассчитан неправильно и впоследствии сокращается. Во избежание сокращения финансирования многие властные органы и государственные подразделения начинают производить необоснованные и чрезмерные траты. Таким образом, акцент в определении качества мероприятия смещается с достигнутого результата в пользу финансовых затрат. При этом в случае экономии бюджетных средств за счет управления процесса принятия общественно важного решения не берется в расчёт.

А. М. Нагимова¹¹ рассматривает понятие результативности как степень достижения социального эффекта, который объективно выражается в создании благоприятных условий для населения государства, повышении качества предоставляемых государственных услуг и т. д. По мнению автора, данный подход более применим для сферы государственного управления, так как упор делается на социальные блага, и именно он показывает различие между эффективностью и результативностью наиболее явно. Действительно, конечный результат мероприятия, проведенного в рамках государственных структур и организаций, должен быть направлен на граждан и общество, повышая их удовлетворенность качеством жизни.

В рамках теории менеджмента качества понятие «результативность» определяется как степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов¹². Здесь упор делается на целевой характер критерия результативности и ориентированность на конкретный результат через его качественное выполнение.

¹⁰ Крутов, А.В., О соотношении эффективности и результативности регионального государственного управления// Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование, Выпуск 6 (2013)

¹¹ Нагимова, А. М. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения / А. М. Нагимова. – Казань : Казан. гос. ун-т, 2009. – 188 с.

¹² Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. ISO 9000:2005 Quality management systems - Fundamentals and vocabulary (IDT. – М. : Стандартинформ, 2009. – 3.2.15) [Электронный ресурс]. // URL : <http://files.stroyinf.ru/Data1/55/55465/> (дата обращения : 05.12.2019 г.).

Таким образом, на основании сравнения подходов к определению понятия «результативность» по отношению к деятельности органов государственной службы можно сделать вывод, что за основу расчёта должны браться соответствие цели и качества деятельности органа государственного управления потребностям населения.

Говоря о качестве и его оценке, в сфере государственного управления понятие качество приводится как степень эффективности решения проблемы соответствия действий государственных служащих сформулированным принципам¹³. Стоит отметить, что качество – это комплексное и обширное понятие, имеющее субъективный характер. Таким образом, для оценки качества государственного управления необходимо применение единого подхода.

Таковым является глобальное исследование и сопровождающий его рейтинг стран мира по показателю качества и эффективности государственного управления Качество государственного управления (Governance Matters), рассчитанный по методике Всемирного банка¹⁴.

Согласно данной методологии, предложенной Д. Кауфманом, А. Край и М. Мастрucci, в качестве критериев оценки берутся шесть характеристик: 1) учёт мнения населения; 2) политическая стабильность; 3) эффективность работы правительства; 4) качество законодательства; 5) верховенство закона; 6) сдерживание коррупции.¹⁵ Проведение исследования с опорой на данные показатели позволяет оценить качество сразу по ряду направлений деятельности государственного управления, подчеркивая комплексность понятия, учёт мнения населения же отражает ту долю субъективизма, заложенную в понятие качества, которая проявляется через различие в восприятии.

Характеристика эффективности работы правительства Всемирным банком¹⁶ помимо прочего включает показатели, измеряющие качество государственных услуг, качество разработки внутренней государственной политики, а также качество функционирования государственного аппарата и работы государственных служащих. Оценка данных показателей возможна только при сравнении методики государственного управления одной страны с другой, при этом база сравнения для проведения исследования должна быть одинаковой. Иными словами, для проведения сравнения необходимо выявление

¹³ Сулакшин С. С., Новиков Д. Б., Гаганов А. А., Хвыля-Олинтер Н. А., Проблемная повестка современной России. Центр научной политической мысли и идеологии. -М.: Наука и политика. –2015. –184 с

¹⁴ Worldwide Governance Indicators [Электронный ресурс] URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (дата обращения 06.12.2019)

¹⁵ Там же.

¹⁶ Гуманитарные технологии. Аналитический портал [Электронный ресурс] URL: <https://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info> (дата обращения 06.12.2019)

наиболее эффективной и рациональной методики государственного управления, то есть, лучшей практики.

В определении понятия лучшей практики ученые все ещё не могут достигнуть консенсуса. Бардач в своих дискуссиях избегает термина «лучшая практика» и предпочитает говорить об «умных практиках»¹⁷. Бендиксон и Гутеньер понимают под лучшей практикой успешные инициативы или модели проектов, которые вносят выдающийся, устойчивый и инновационный вклад в решение проблемы. Теория лучшей практики заключается в накоплении знаний о конкретных приемах и методах и их применении в разных ситуациях и контекстах.¹⁸ Таким образом, в терминах Бендиксона и Гутеньера лучшая практика содержит в себе три ключевые функции:

- выявление успешных инициатив, направленных на решение важных проблем;
- изучение того, что работает и не работает в разных контекстах;
- руководящие принципы для принятия решений.

Впервые идею лучших практик предложил Фредерик Тейлор: «Среди всего многообразия методов и инструментов, используемых в каждый момент каждого процесса, всегда есть один метод и инструмент, который работает быстрее и лучше остальных».¹⁹ При этом сам принцип лучших практик существует как минимум со времён средневековья, когда работникам цехов запрещалось раскрывать секреты производства, аргументируя это возможностью перехода используемой технологии как к конкурентам, так и к работникам других отраслей.

Значительная часть анализа лучших практик государственного управления, а также разработка рекомендаций проводится Комитетом по регуляторной политике ОЭСР. Основными концепциями, разработанными данной организацией являются эффективное управление (good governance), совершенствование регулирования (better regulation), умное регулирование (smart regulation), рискоориентированное регулирование (risk-oriented regulation).²⁰ Для Российской Федерации данные рекомендации выходят за рамки простых формальных критериев для страны-участника. Данный документ несёт в себе основные ориентиры, которые позволят России повысить конкурентоспособность и достичь экономического роста. В связи с этим, рассмотрим данные концепции более подробно.

¹⁷ Bardach, Eugene. «The Extrapolation Problem: How Can We Learn from the Experience of Others?» *Journal of Policy Analysis and Management* 23, no. 2, 2004, 205-20

¹⁸ Bendixsen, S., Guchteneire, P. Best Practices in Immigration Services Planning. *Journal of Policy Analysis and Management*. 22, 2003. 677-682.

¹⁹ Kanigel, R., *The One Best Way: Frederick Winslow Taylor and the Enigma of Efficiency*, New York, 1997

²⁰ Рекомендации Комитета по регуляторной политике и управлению ОЭСР, принятые в 2012 г. (ОЭСР, 2012)

Концепция эффективного управления ОЭСР насчитывает 8 основных характеристик: партисипативность, ориентированность на консенсус, подотчетность, прозрачность, эффективность и действенность, справедливость и инклюзивность, оперативность и верховенство закона (Рис. 2). Данные принципы должны упрочить качество государственного управления, делая акцент на текущие и будущие потребности общества.



Рисунок 2 Принципы эффективного управления в терминах ОЭСР

Источник: Yap Kioe Sheng, What is Good Governance?// United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, // URL: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (дата обращения 31.10.2019)

Партисипативность в сфере государственного управления в понимании ЮНЕСКО²¹ должна обеспечить возможность различных групп граждан донести свои интересы. Иными словами, ключом к реализации принципа справедливости и инклюзивности является участие представителей данных групп в разработке проектов и планах развития на различных уровнях власти. Подобную репрезентативность можно обеспечить путём как прямого участия граждан в процессах, так и через легитимных представителей, что на практике применяется чаще. Это происходит в силу того, что лица, принимающие непосредственное участие в процессах государственного управления должны быть организованными и обладать полной информацией. Общая тенденция развития российского общества, выявленная А. В Фроловичевым²² связана с постепенным привлечением общественных организаций, общественных палат на федеральном и региональном уровнях, средств массовой информации, социальных групп и объединений

²¹ Всемирный доклад ЮНЕСКО. Инвестирование в культурное разнообразие и диалог между культурами 430 С.

²² Фроловичев, А. В., Формирование партисипативного стиля управления в системе государственной службы// Автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата социологических наук: Специальность 22.00.08, 22.02.2008. – «Саратовский государственный технический университет». -204 С.

не только к процессам социального контроля, но и к обсуждению, социальной экспертизе, социальному мониторингу управленческих решений, действий и технологий на различных уровнях государственной вертикали. Данная тенденция является ярким примером развития партисипативности в нашем обществе. Вовлечение различных групп должно привести к формированию открытого диалога между участниками процессов и повышения качества государственных услуг и удовлетворенности населения.

Принцип верховенства закона является очевидным для эффективного управления. Беспрепятственное и бесстрастное обеспечение правовых норм, описанное в докладе ЭСКАТО²³, требует полностью независимой судебной системы. Оперативность управления требует, чтобы учреждения и процессы обслуживали интересы всех заинтересованных сторон в разумные сроки. Как следствие, надлежащее управление должно быть ориентированно на достижение консенсуса между данными сторонами. Это также требует широкого и долгосрочного взгляда на то, что необходимо для устойчивого развития общества и четкого определения способов достижения целей такого развития. Верховенство закона в Российской Федерации признается одним из наиболее важных элементов и обеспечивается Конституцией РФ.

Прозрачность деятельности государственных органов и институтов должна в свою очередь повысить степень доверия граждан к системе государственного управления. Открытое предоставление информации в доступной форме относительно принятых решений, как и норм и регламентов, регулирующих данные процессы должно также повысить уровень информированности граждан о текущей ситуации в конкретной сфере.²⁴ На практике мы можем наблюдать, что государственные структуры действительно стали более открытыми с информационной точки зрения. По отчетам МВФ²⁵, проводившего анализ прозрачности источников доходов и расходов бюджета разных стран, Россия отличается высоким уровнем информационной открытости. Данный факт демонстрирует, что Российская Федерация нацелена на достижение прозрачности принятия решений, что является необходимым для борьбы с коррупцией.

При раскрытии принципа эффективности и действенности Организация экономического сотрудничества и развития²⁶ ссылается на рациональное использование ресурсов для достижения результатов, которые соответствуют потребностям общества в

²³ Yap Kioe Sheng, What is Good Governance?/ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific // URL: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (дата обращения 31.10.2019)

²⁴ Ахметова, Н.А., Принцип прозрачности в деятельности органов государственной власти как основной фактор предупреждения коррупции//Научный сообщения. – 2006.

²⁵ МВФ высоко оценивает бюджетную прозрачность в России/ Пресс-центр Минфин России (URL: https://m.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36842-mvf_vysoko_otsenivaet_byudzhethnuyu_prozrachnost_v_rossii)

²⁶ Материалы ОЭСР [Электронный ресурс] // URL: <https://www.oecd.org/general/38464001.pdf> (дата обращения : 06.12.2019)

целом и входящих в него групп граждан. Как уже отмечалось ранее, в практике государственного управления понятия эффективность и результативность являются краеугольными камнями оценки управленческой деятельности.

Подотчетность на данном этапе развития давно уже является требованием, выдвигаемым не только перед государственным, но и перед частным сектором.²⁷ В целом, организации или учреждения подотчетны тем, на кого будут влиять ее решения или действия, в нашем случае - общество. Управление системой отчетности в данном контексте представляет собой менеджмент заинтересованных сторон. Важно учесть, что подотчетность не может быть обеспечена без выполнения принципов прозрачности и верховенства закона.

Следующей концепцией среди рекомендаций внедрения лучшей практики ОЭСР является совершенствование регулирования. Данная концепция представляет собой «ящик» (toolbox) или точнее набор из 65 инструментов, призванных улучшить систему управления. Данные инструменты разделены на 8 групп:

- I. Основные принципы совершенствования регулирования;
- II. Рекомендации по проведению оценки воздействия;
- III. Определение воздействия в оценках эффективности и пригодности;
- IV. Реализация, перенос и подготовка предложений;
- V. Мониторинг вмешательства;
- VI. Оценка и проверка пригодности;
- VII. Работа с заинтересованными сторонами;
- VIII. Методы, модели, затраты и выгоды.²⁸

Данный набор инструментов помогает выявить принципы, которым следует Европейская комиссия при подготовке новых инициатив и предложений, а также при управлении и оценке действующего законодательства. Вышеназванные принципы применяются на каждом этапе законотворческого цикла.

На принципы и инструменты опирается и концепция умного регулирования, описанная Нилом Ганнингемом и Питером Грабоски. Авторы отмечают важность принципов нормативного проектирования и комбинирования инструментов. В монографии также выделены 5 ключевых принципов нормативного проектирования²⁹.

²⁷ Akhtar, S., Ensuring Accountability in the Post-2015 Development Agenda/ United Nations ESCAP 2014

²⁸ Портал Европейской Комиссии [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en (дата обращения : 16.11.2019)

²⁹ Gunningham, N., Grabosky, P., Designing Smart Regulation /Oxford University Press, Oxford, UK, 1999 URL: <http://www.oecd.org/environment/outreach/33947759.pdf> (дата обращения : 07.11.2019)

Преференция политики, включающей комбинации инструментов и учреждений. При этом необходимо помнить о том, что зачастую лучше придерживаться политики, которая инкорпорирует минимально необходимый набор инструментов, а не все доступные для достижения желаемого результата. Наравне с этим рекомендуется также придерживаться минимального вмешательства государства в социально-экономические процессы. Тем самым необходимо расширить инструментальную пирамиду до степени, необходимой для достижения целей политики. Привлечение бизнеса и третьих сторон должно повысить оперативность реагирования, улучшить надежность результатов с помощью последовательности инструментов и обеспечить раннее предупреждение негативных ситуаций.

В связи с этим необходимо расширить возможности третьих сторон, как коммерческих, так и некоммерческих, которые могут действовать в качестве регулирующих агентов. Это позволит достичь не только лучших результатов при меньших затратах, но и высвободить ограниченные нормативные ресурсы, которые можно перераспределить в обстоятельствах, когда альтернативы прямому государственному вмешательству отсутствуют. Вовлечение бизнеса и третьих сторон позволит максимизировать возможности обоюдовыгодного решения проблем.

Наконец, рискоориентированное регулирование на данный момент рекомендуется организациям повсеместно и независимо от формы организации. Широко распространенный энтузиазм в отношении регулирования, основанного на риске, может быть отчасти обусловлен неоднозначностью концепции в глазах многих людей.

С одной стороны, любой регулирующий орган, задача которого - устранять риски экономической деятельности, риски несчастных случаев, экологические риски, финансовые риски и другие, будет по своей сути «основываться на рисках». Тем не менее, рискоориентированное регулирование должно выходить за рамки операционного решения возникающих проблем, то есть должно четко и последовательно определить свой подход к определению факторов риска. Данную теорию поддерживают и российские ученые, в частности Клименко и Минченко, которые отмечают, что организация системы регулирования на основе оценки величины риска позволяет сократить административные издержки и барьеры в экономике, снижающие ее конкурентоспособность.³⁰ Данный подход в настоящее время реализуется в России в рамках реформы государственного контроля и надзора.

³⁰ Клименко А.В., Минченко О.С. Государственное регулирование экономики: вопросы теории и лучшая практика// Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. No 3 // URL: <https://vgmu.hse.ru/data/2016/10/06/1122683343/Клименко,%20Минченко%203-2016.pdf> (дата обращения 18.12.2019)

Интерес к регулированию на основе рисков, по мнению К. Кольянезе, напрямую зависит от строгого формализованного анализа при принятии решения.³¹ Хотя постоянная зависимость регуляторов от высококачественного анализа рисков позволяет считать их рискоориентированным, не то же самое считать, что оценки риска определяют решения регулирующего органа по управлению рисками. В большинстве случаев, оценки рисков отражают решения регулирующих органов. Решения по управлению рисками - будь то решения о том, насколько жестким является новый регламент, какой тип регулятивного инструмента использовать, какие средства должны быть нацелены на проведение инспекций или какой штраф за несоответствие может быть наложен на хозяйствующий субъект - являются нормативными или политическими решениями. Оценка риска дает научные или эмпирические ответы о вероятностях, опасностях и их распределении; она не содержит принципа политики или нормативной основы, необходимой для принятия регулирующих решений или решений по управлению рисками в отношении этих угроз.

Возвращаясь к теории лучшей практики, передовой опыт отражает лучшие из известных способов выполнения работы. Обычно этот термин применяется в отношении бизнес-процессов, но может охватывать также и способ применения технологии, организацию использования кадров, применение инструментальных средств, использование оборудования и помещений. Часто наилучший опыт определяется в результате сопоставительного анализа или бенчмаркинга.

Принято считать, что бенчмаркинг зародился в Японии в 1950-х годах. Именно в этот период японские компании стали переносить успешные технологии европейских и американских конкурентов, выявленные путём сравнительного анализа сильных и слабых сторон. Перенос технологий при этом не ограничивался конкретной отраслью, и мог быть внедрен в другую бизнес отрасль. Позже данная практика пришла на запад, причиной тому послужило противостояние американского бренда Херох и их японского конкурента – Fuji.³² Использование этого опыта позволило компаниям снизить издержки, повысить производительность труда и улучшить качество обслуживания клиентов. С тех пор бенчмаркинг стал частью бизнес-стратегии организаций во всем мире.

Если бенчмаркинг в бизнесе получил активное применение еще в начале 1970-х, то в сфере государственного управления этот инструмент начал развиваться лишь с 1990-х гг. Багиев Г.Л. определяет бенчмаркинг как процесс, деятельность по долгосрочному обдумыванию стратегии предпринимательства, основывающейся на

³¹ Coglianesi, C., What Does Risk-Based Regulation Mean?//The Regulatory Review, Jul 8, 2019 // URL: <https://www.theregreview.org/2019/07/08/coglianesi-what-does-risk-based-regulation-mean/> (дата обращения 29.10.2019)

³² Белов, А., Как перенять передовой опыт других компаний /Журнал «Генеральный Директор», 2006

лучшем опыте партнеров и конкурентов на отраслевом, межотраслевом, национальном и межнациональном уровнях.³³

По мнению Е.В. Верлуп, применение бенчмаркинга как управленческой технологии в государственном менеджменте включает в себя использование комплекса средств, позволяющих постоянно и систематически выявлять, оценивать и организовывать использование приемов и методов управления наиболее успешно действующих организаций как общественного, так и частного сектора, т. е. позволяет формализовать распространение и адаптацию передового управленческого опыта на всех уровнях публичного управления, в том числе на региональном и муниципальном.³⁴

На данный момент теория бенчмаркинга государственного управления все еще находится на стадии развития методологии и способов реализации. Проводя сравнение с другими государственными объединениями, необходимо отметить, что в странах Европейского Союза ярким примером реализации бенчмаркинга управленческих процессов стало внедрение Общей схемы оценки CAF (Common Assessment Framework)³⁵, которая основана на базе двух инструментов:

- модель совершенствования Европейского фонда управления качеством (EFQM Excellence Model), которая стала базой для Европейской премии качества;
- модель Немецкого университета административных наук «Spreyer», разработанная специально для оценки качества деятельности государственных структур.

В России на базе модели CAF, в 2006 году была разработана система оценки эффективности деятельности аппаратов органов государственной власти и местного самоуправления «Эффективная публичная служба» (ЭПУС).³⁶ Данная система базируется на следующих подходах к оценке систем управления эффективностью в сфере государственного управления:

- общая схема оценки (CAF);
- модель совершенствования Европейского фонда управления качеством;
- модель премий Правительства Российской Федерации в области качества.

³³ Голота П.А. Развитие внутреннего потенциала региона на основе инструментария современного бенчмаркинга // Вестник Ростовского государственного экономического университета (РИНХ). – 2014. – № 3(47). – С. 11-15

³⁴Верлуп Е.В., Особенности применения бенчмаркинга в сфере государственного управления// Экономические Науки, 2015

³⁵ Общая схема оценки CAF [Электронный ресурс] URL: <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191> (дата обращения : 14.11.2019)

³⁶ Маслов Д. Обзор методов оценки эффективности государственного управления // Стандарты и качество. – 2007. – №7. – С. 76-80.

Тем не менее, приходится отметить, что методология бенчмаркинга государственных процессов в России имеет ряд недостатков. Во-первых, при выборе модели лучшей практики в рамках бенчмаркинга территорий довольно часто акцент делается исключительно на качество государственного управления, при этом рассматриваемые территории обладают другим набором географико-экономических и социально-климатических факторов и параметров, что в свою очередь сильно усложняет процесс внедрения структурных и процессных изменений. Иными словами, для совершенствования бенчмаркинга в сфере государственного управления разработка моделей и технологий должна базироваться на принципах территориального маркетинга, включающих учет внутренней и внешней среды территорий.

Во-вторых, бенчмаркинг в государственной сфере должен рассматриваться как многоэтапный процесс стратегической оценки и взаимного обучения, в котором участвуют все заинтересованные лица.³⁷ На данный момент оценка качества государственных услуг сводится в основном к опросам граждан. Важно отметить, что результаты данной системы обратной связи носят отчетный характер, в то время как именно рекомендации указывают на необходимость усовершенствования процессов. Индикаторы, выявленные в результате бенчмаркинга, в свою очередь, также несут в большей степени рекомендательный характер, они задают направление развития, но не являются окончательным результатом.

Таким образом, рассмотрев теоретические положения государственного управления была выявлена системность понятия. В рамках сфер действия государственного управления была выделена и рассмотрена инновационная составляющая и ее важность как для внутренних структур, входящих в систему государственного управления, так и для других агентов, а именно бизнеса, некоммерческого сектора, научного сообщества и граждан. В связи с широким контуром влияния государства на данные субъекты общественной жизни, осуществляемой путем государственного регулирования система государственного регулирования нуждается в постоянном обновлении и развитии, которой можно добиться, производя оценку деятельности государственных учреждений в категориях экономичности, эффективности, результативности и качества. При анализе данных понятий было выявлено, что наиболее репрезентативным для государственной сферы является показатель результативности, описывающий соответствие цели и качества деятельности государственного управления потребностям населения. Оценка качества государственного управления тесно связана с

³⁷ Isaeva E.V., Verlup E.V. Benchmarking is a tool of strategic management in the system of territorial sustainable development // Наука и человечество. – 2014. – №6. – С. 182-194.

использованием лучшей практики, бенчмаркинга и других инноваций. Подводя итог, для развития государственного управления в России и поддержании его на конкурентоспособном уровне необходимо ориентироваться на инновационные достижения в мире, а также соответствовать тенденциям и запросам, предъявляемым со стороны объектов государственного управления.

1.2 Управленческие инновации и их особенности в государственном секторе

В современных условиях глобальные процессы в экономике претерпевают масштабную трансформацию. Нарастание кризисных ситуаций в мире приводит к тому, что поиск и развитие альтернативных экономических моделей становится приоритетным направлением. В качестве ключевого инструмента стимулирования экономического развития наиболее актуальны будут в первую очередь инновации и результаты научно-технической деятельности. Итак, рассмотрим определение понятия «инновация».

Согласно Б. Санто, инновация - это общественно-экономический процесс, который через практическое использование идей и изобретений приводит к созданию лучших по своим свойствам изделий, технологий, и в случае, если инновация ориентирована на экономическую выгоду, прибыль, ее появление на рынке может принести добавочный доход.³⁸ Яндиев М.И. же определяет инновации как конечный результат инновационной деятельности, получивший воплощение в виде нового или усовершенствованного продукта, внедренного на рынке; нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности либо в новом подходе к социальным услугам.³⁹ Данные определения принадлежат к процессному и объектному подходам соответственно. Рассмотрим более детальное разделение данных подходов, которое представлено на Рисунке 3.

³⁸ Санто Б. Инновация как средство экономического развития. Пер. с венг. – М.: Прогресс, 1990.

³⁹ Яндиев М. И. Аналитический обзор: «Инновации в России» // Социально- гуманитарное и техническое образование URL: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/33592> (дата обращения 19.11.2019).

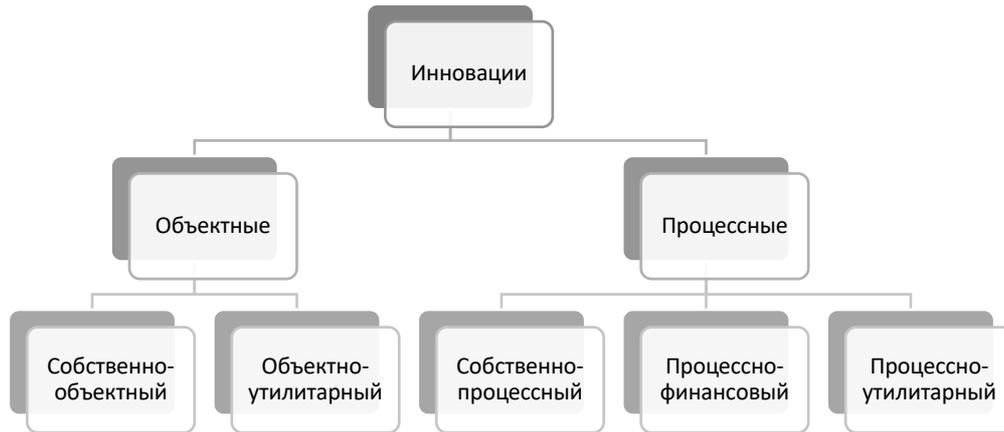


Рисунок 3. Подходы к определению понятия инновация

Составлено по данным: Чайковская, Н.В., Панягина А.Е., Сущность инноваций: основные теоретические подходы // Современная экономика: проблемы, тенденции, перспективы, No4, 2011. - М., 2006.

Объектный подход под инновацией понимает конечный результат, которого удалось достигнуть с помощью внедрения изменений. Причем в рамках собственно-объектного подхода в качестве результата в первую очередь выступает новая технология, реже техника. Объектно-утилитарный подход фокусируется на способности нововведения эффективно удовлетворить общественные потребности.

Процессный подход делится на собственно-процессный, процессно-финансовый и процессно-утилитарный. В целом, от объектного процессный подход отличается тем, что инновация трактуется как процесс реализации новшества и его превращения в готовый результат. Представителем собственно-процессного подхода является Й. Шумпетер, трактующий инновации как комплексный процесс, который включает разработку, внедрение в производство и коммерциализацию новых потребительских стоимостей – товаров, техники, технологий и организационных форм.⁴⁰

Ю.П. Морозов,⁴¹ являющийся приверженцем процессно-финансового подхода, рассматривает инновации как прибыльное использование новшеств через технологии, новые виды продукции, организационно-технологических и социально-экономических решений производственного, финансового, коммерческого или иного характера. Данный подход делает упор на финансовый результат от внедрения инноваций. Что касается утилитарного подхода, нововведения и новшества – ничто иное как процесс создания,

⁴⁰ Шумпетер Й. «Экономические циклы». - М: «Неон» 1996.

⁴¹ Морозов, Ю. П., Инновационный менеджмент, М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. - 446 с.

распространения и использования новых потребностей общества. Инновации рассматриваются как главный импульс развития экономики и промышленности.⁴²

Несмотря на то, что объектный подход находит больше последователей среди деятелей науки, автор считает, что именно процессный подход позволяет нарисовать полную картину того, чем является инновация. Объектный подход фокусируется исключительно на результатах, обходя стороной тот факт, что непосредственное внедрение инноваций на разных этапах уже вносит изменение в преобразуемую структуру. Кроме того, результативность инновации сильно зависит от временного отрезка, выбранного в качестве отчетного. Эффект может также меняться в зависимости от процессов, протекающих параллельно внедрению новшества, то есть нельзя рассматривать инновации вне внешней среды, и как следствие как отдельный результат, оторванный от контекста.

В связи с этим, особенно важно обратить внимание на этапы внедрения инноваций. Гэри Хэмел⁴³ выделяет следующие:

- 1) подготовительный этап;
- 2) информационный этап;
- 3) генерация идей;
- 4) выбор идей;
- 5) аналитический этап;
- 6) воплощение идеи;
- 7) оценка результатов внедрения;
- 8) контроль и корректировка.

Данный подход, по мнению автора, применим в большей степени к инкрементальным инновациям. Если нововведение носит более радикальный характер, следует учитывать необходимость проведения этапа пилотного проектирования, а впоследствии мониторинга и контроля и корректировки. Таким образом можно на практике увидеть преимущества и недостатки внедряемой инновации. В случае успешности внедрения инновации дополнительным этапом будет масштабирование проекта нововведения, которое должно включать расширение мероприятий, охвата и пересмотр и укрупнение связей, имевших место в пилотном проекте.

Рассмотренные выше положения относятся ко всем инновациям в независимости от вида. Тем не менее, не все из них одинаково часто применяются в сфере

⁴² Твисс Б. Управление научно-техническими нововведениями. – М.: Экономика, 1989.

⁴³ Hamel, G. The Future of Management / G. Hamel. – Boston : Harvard Business School Press. 2013, 288.

государственного управления. Опираясь на данный факт, рассмотрим более подробно виды инноваций.

Классическим подходом к выделению видов инноваций является классификация по областям применения, предложенная учеными РАН⁴⁴. Данный подход включает следующие группы: разработана расширенная классификация инноваций с учетом сфер деятельности предприятия, в которой выделены инновации:

- товарные;
- технологические;
- производственные;
- экономические;
- социальные;
- управленческие.

Товарная инновация - процесс непрерывного совершенствования продукта, связанного с созданием оригинальных, улучшенных или модифицированных продуктов⁴⁵. Любой концептуально новый или качественно измененный товар в определенный момент являлся инновационным. Тем не менее, важно помнить, что инновации в отношении товаров невозможны без технологических нововведений.

Технологические инновации представляют собой конечный результат инновационной деятельности, получивший воплощение в виде нового либо усовершенствованного продукта или услуги, внедренных на рынке, нового либо усовершенствованного процесса или способа производства услуг, используемых в практической деятельности.⁴⁶ Примером технологической инновации может быть внедрение системы компьютерного проектирования для разработки продукции. Технологические инновации опираются на изменения процессов, методик и технологий производства товаров или оказания услуг. Технологические инновации создаются в рамках НИОКР и делятся на продуктовые и процессные.

Социальные инновации — это внедрение нового в социальную сферу общества с целью успешного продвижения технологических находок, разрешения социальных конфликтов и улучшения жизни граждан.⁴⁷ Примером данного вида инноваций может

⁴⁴ Месяц Г. А., Алдошин, С. М., Бузник, В. М., Иванов, В. В, Анализ инновационной деятельности РАН // Инновации. 2005. №3.

⁴⁵ Финансовый словарь Финам [Электронный ресурс] // URL: <https://www.finam.ru/dictionary> (дата обращения: 18.11.2019).

⁴⁶ Пухальский А. Н., Состав и свойства управленческих инноваций: платформа для стратегического развития организации//Управление экономическими системами. №4/2014

⁴⁷ Проект «via Future». Каталог идей [Электронный ресурс] URL: <https://viafuture.ru/katalog-idej/sotsialnye-innovatsii> (дата обращения 14.09.2019)

послужить проект «Забота»⁴⁸, реализованный в рамках комплекса программ «Вологда – город добрых дел», насчитывающий более 65 тыс. Участников, 500 из которых составляют представители бизнеса. Проект заключается в предоставлении скидок малообеспеченным группам населения. Данный инновационный проект приносит выгоду не только слабозащищенным слоям, но и предпринимателям, так как за счёт увеличения товарооборота за пять лет экономия этих предприятий достигла сотен миллионов рублей.

Управленческая инновация – это новация, воплощенная в новых управленческих технологиях, в новых административных процессах и организационных структурах.⁴⁹ Примером этому могут послужить введение новых методов организации работы, распределения задач и ресурсов, в организации и другое. В государственном управлении характерными примерами данного вида инноваций являются электронное правительство, государственная программа формирования информационного общества, внедрение информационных систем повышающих качества принятия управленческих решений, например, ГАС «Управление».

Электронное правительство представляет собой пакет технологий и набор сопутствующих организационных и нормативно-правовых мер направленных на развитие цифрового взаимодействия между органами государственной власти, гражданами, организациями и другими субъектами экономики⁵⁰. Данная управленческая инновация позволяет достичь повышения эффективности оказания государственных услуг методом минимизации личного взаимодействия через электронный документооборот, а также использование других возможностей, предоставляемых доступными информационными технологиями. Стоит отметить, что Электронное правительство стало частью мероприятий административной реформы, направленной на цифровую трансформацию, продиктованную цифровизацией процессов в экономике. По мнению автора, внедрение данной новации, а именно системы автоматизации государственного управления, стало качественным улучшением, а также позволило снизить издержки коммуникаций между государством и членами общества.

В период эпидемии коронавируса (COVID-19) система электронного правительства позволила государственным органам исполнительной власти продолжить работу по предоставлению услуг гражданам с помощью информационных и телекоммуникационных технологий. В рамках особого режима, объявленного в связи с пандемией, был

⁴⁸ Социальный проект «Забота» // URL: <http://zabota.vologda-portal.ru> (дата обращения 23.10.2019)

⁴⁹ Колесникова, О. Н., Локтионова, Ю. Н., Управленческие инновации и инструменты их внедрения в управление организацией // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. - 2009. - №6)

⁵⁰ Аманжолова А.Т. «Электронное правительство» как инструмент модернизации государственного управления // Гуманитарная информатика. 2016. №10. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-pravitelstvo-kak-instrument-modernizatsii-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 11.12.2019).

осуществлен переход на предоставление услуг только в дистанционной форме: по почте или через интернет-портал «Госуслуги»⁵¹. Таким образом, за счет использования данной технологии государственные органы продемонстрировали высокий уровень адаптивности к особым условиям функционирования, продиктованным мерами по предотвращению распространения коронавирусной инфекции.

Другим направлением изменения действующей системы государственного управления стала государственная программа «Информационное общество»⁵². Данная государственная программа, как и электронное правительство, нацелена на повышение качества жизни и работы граждан, улучшение условий деятельности организаций, развитие экономического потенциала страны на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий. Государственная программа «Информационное общество» реализуется в рамках четырех подпрограмм: «Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе»; «Информационная среда»; «Безопасность в информационном обществе» и «Информационное государство». На основании реализации данных подпрограмм к 2024 году планируется достичь ряда результатов в формировании современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, которое бы позволило обеспечить доступность качественных услуг связи на всей территории России. В качестве критики автор считает, что не все установленные в рамках программы показатели являются достижимыми. Так, к примеру, одним из ожидаемых результатов является обеспечение широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» не менее чем для 95 процентов граждан страны. Данный целевой показатель опирается на крайне оптимистический сценарий роста и сильно завышен. Согласно данным digital-агентства WebCanape, в России на 2019 г. насчитывается всего 109,6 миллионов интернет-пользователей, это значит, что уровень проникновения интернета находится на отметке 76%.⁵³ При этом значения с прошлого года практически не изменились, что свидетельствует о замедлении процессов внедрения в среднем по стране. Данный факт во многом может быть вызван информационной изолированностью отдельных граждан и социальных групп, в том числе в связи с их территориальным расположением.

⁵¹ Единый портал государственных услуг URL : <https://www.gosuslugi.ru>

⁵² Государственной программа «Информационное общество» Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

⁵³ Сергеева, Ю., Вся статистика интернета на 2019 год – в мире и в России/ digital-агентство WebCanape. 11.02.2019 // URL: <https://www.web-canape.ru/business/vsya-statistika-interneta-na-2019-god-v-mire-i-v-rossii/> (дата обращения 20.10.2019)

Еще одним примером инновации в сфере управления стала информационная система ГАС «Управление», разработанная для интеграции решений государственных структур разных уровней в единую информационную базу. ГАС «Управление» представляет собой единую государственную информационную систему, обеспечивающую сбор, учет, обработку и анализ данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных ресурсах, аналитических данных, данных официальной государственной статистики, а также иных сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления⁵⁴. Данная система позволяет обеспечить информационно-аналитическую поддержку при принятии административного решения, а также последующий мониторинг, контроль и оценку эффективности принятых органами власти решений и процессов в государственном управлении. Помимо этого, благодаря внедрению ГАС «Управление» удалось достичь значительного сокращения дублирующих потоков и запросов между органами государственной власти. Тем не менее, по мнению экспертов⁵⁵, данная система имеет недостатки. Наиболее важным среди них является оперативность обновления, которая приводит к временному лагу в обработке данных. В силу перехода на электронный документооборот, а также постоянного увеличения числа запросов аналитической информации, крайне важно, чтобы система постоянно обновлялась. Только таким образом будет реализован полный потенциал ГАС «Управление».

На основании рассмотренных примеров инноваций в государственном управлении четко видно, что нововведения во много продиктованы изменениями в тенденциях и процессах, протекающих в обществе. Необходимость внедрения новшеств существует на каждой фазе экономического цикла. В период роста инновации являются движущей силой развития, позволяя системе достигать лучших результатов, как качественных, так и количественных. В период стабильности роль инноваций заключается в поддержании эффективности существующих структур. Кроме того, постоянное отслеживание трендов и тенденций позволяет вовремя оценить воздействие среды и перейти на стадию вторичного роста, не допуская спада. Во время кризисного или переходного периода актуальность управленческих инноваций существенно возрастает. Как отмечает М. А. Омельченко, при положительной обстановке в экономике существует неблагоприятные условия управления организацией, безрезультатная маркетинговая деятельность, сложная ситуация с организацией и мотивацией работников, что затрудняет работу организации. В момент кризиса недостаточно развитые части оказываются критичными для организационной

⁵⁴ Государственная автоматизированная информационная система «Управление» // URL: <http://gasu.gov.ru>

⁵⁵ Епифанова В.И. Отдельные вопросы проведения мониторинга наполнения данными ГАС «Управление» // Дельта науки. 2015. No 2. С. 75–78.

деятельности. И наоборот, действующая система управления, основанная на инновациях, обеспечивает эффективность функционирования предприятий и в период неблагоприятной конъюнктуры рынка.⁵⁶ Данная позиция более чем обоснована, так как в период кризиса наиболее четко видны недостатки системы, которые удавалось скрывать благодаря результативности других показателей. Именно поэтому необходимо вводить инновационные методы, которые позволят организациям и учреждения перебороть негативную конъюнктуру.

Быстроменяющиеся внешние условия приводят к тому, что редко внедряется только один тип инноваций. Чаще всего в инновационной деятельности прослеживаются одновременные изменения сразу в нескольких направлениях. На рисунке 4 приведены наиболее часто внедряемые управленческие инновации. Согласно данным, в трёх из четырёх случаев в компании управленческой инновацией являлось внедрение новой организационной структуры. Причиной тому является тот факт, что реструктуризация часто используется в качестве метода обеспечения эффективного использования ресурсов, и, зачастую, инновационная деятельность в организациях характеризуется внедрением сразу ряда инновационных решений. На втором месте по частоте внедрения находятся введение новых технологий и улучшение методики управления. Данные инновации позволяют создать условия для наиболее рациональной организации и методике проведения процессов.

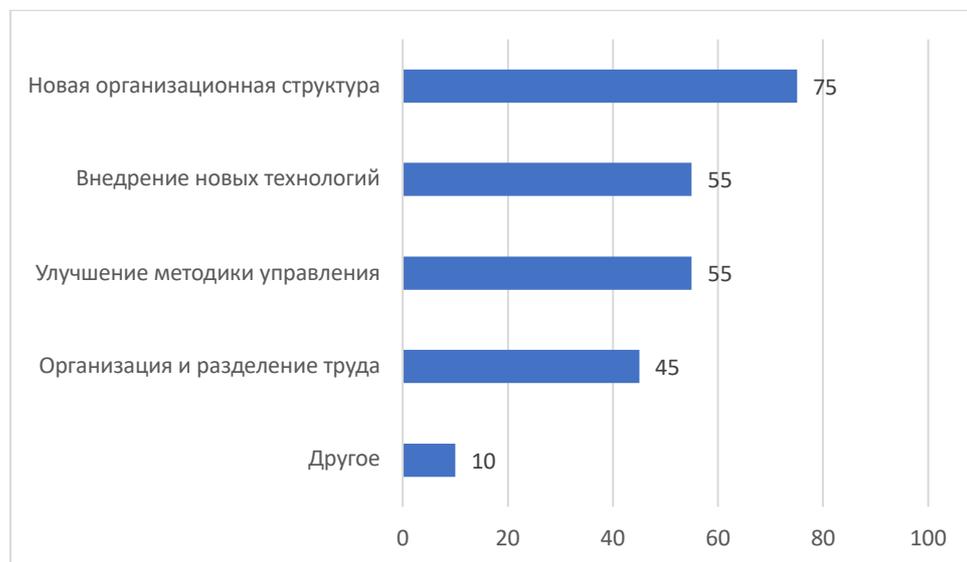


Рисунок 4 Наиболее часто внедряемые управленческие инновации, в %

Источник: Клевцова К. С. Управленческие инновации и их применение в российских компаниях // Молодой ученый. — 2017. — №3. — С. 342-344. // URL <https://moluch.ru/archive/137/38564/> (дата обращения: 23.11.2019).

⁵⁶ Омельченко, М. А., Управленческие инновации: сущность, виды, особенности внедрения // Вестник университета №3, 2017 // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlencheskie-innovatsii-suschnost-vidy-osobennosti-vnedreniya/viewer> (дата обращения 23.10.2019)

Выявленные в компаниях процессы релевантны и для сферы государственного управления. Основываясь на теории New Public Management, государственное управление должно включать элементы рыночных отношений, а также ориентироваться в первую очередь на человека как на потребителя государственной услуги, а не рассматривать его как помеху своей деятельности. Кроме того, при рассмотрении метода бенчмаркинга уже говорилось, что новшества могут перениматься как в рамках одной отрасли, так и из разных сфер деятельности. В силу присутствия тесной связи между государством и бизнесом многие процессы, присущие последнему, впоследствии перетекают и инкорпорируются в системах государственного управления разных уровней.

Интерес к изучению инноваций в государственном управлении в настоящее время продолжает расти, так как инновационное развитие на рынках товаров и услуг тесно связано с государственным сектором. Для определения направлений и особенностей развития обратимся к вариантам классификации инноваций в государственной сфере.



Рисунок 5 Классификация инноваций в государственном секторе

Составлено по данным: Голубева, А.А., Соколова Е.В., Инновации в общественном секторе: введение в проблему, Вестник С.-Петерб. ун-та. Сер. Менеджмент. 2010. Вып. 4

Согласно приведенной классификации выделяются четыре основные категории разделения инноваций в государственном секторе. В зависимости от объекта изменений категории инноваций базируются непосредственно на нововведении и преобразовании существующей деятельности. Степень новизны определяет глубину изменения. В данной категории инновации делятся на постепенные, радикальные и системные. При рассмотрении типов нововведений по сферам применения можно провести параллель с триединым подходом, объединяющим социальную, экологическую и экономическую сферы. В силу того, что государство значительно масштабней компании и вынуждено

регулировать множество сфер деятельности общества и бизнеса классификатор по отраслям является более показательным, нежели объединение по экономическим факторам. Наконец, разделение по инициаторам отражает лицо, выступившее с предложением или выразившее потребность во внедрении инновации, и его положение в иерархической структуре. Инновации «сверху-вниз», наиболее распространённые в публичном секторе, проводятся в связи с приказами и распоряжениями вышестоящих органов. Движение новации «снизу-вверх» инициируется менее масштабными государственными единицами. Стоит также отметить, что структура, выступившая с предложением о внедрении инновации, чаще всего сама становится тестовым проектом, по результатам которого определяется эффективность мероприятия и его последующее внедрение на более высоких ступенях иерархии государственной структуры. В рамках данной классификации важно помнить, что источник инновации не всегда является частью государственной структуры. Так коммерческие и некоммерческие предприятия наравне с научным обществом могут быть двигателями инновационного процесса.

Бизнес стимулирует инновации путем финансирования государственных проектов в рамках государственно-частного партнерства. Данный аспект позволяет привлечь дополнительные источники прибыли и часто сопровождается государственными заказами. Негосударственные организации проводят деятельность по развитию и поддержке граждан и являются источником инноваций в социальной сфере. На основании исследований Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ⁵⁷ в РФ наблюдается низкий уровень удовлетворенности в социальной сфере. Как результат граждане готовы и ожидают участия НКО в решении актуальных проблем в текущей организации предоставления социальных услуг. Также растёт запрос на повышение уровня участия организаций гражданского общества в решении задач социальной сферы и со стороны государства. Научное сообщество вносит свой вклад в изменение и преобразование государственных структур как путём образования государственных служащих, так и непосредственно через разработку новых технологий и методик.

Рассмотренные теоретические положения позволяют создать общее представление об управленческих инновациях, сферах и формах их применения, а также присущих им классификациях. В работе были приведены разные подходы к определению понятия, что в свою очередь доказывает масштабность влияния инноваций на общество. Инновационная активность характерна различным институтам, которые служат инициаторами

⁵⁷ Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ ВШЭ №1(16) 2019. С.10 -13 // URL: https://grans.hse.ru/data/2019/09/08/1537476714/Bulleten%2016_small.pdf (дата обращения 31.10.2019)

нововведений. Так как государство является не только контуром их функционирования, но и регулирующей единицей, ему необходимо принимать во внимание запросы данных организаций.

1.3 Особенности реализации управленческих инноваций в российской и зарубежной практике государственного управления

На данном этапе развития многие отечественные организации сталкиваются с проблемой адаптации к постоянно меняющимся требованиям рынка. Возрастающая скорость изменений, развитие конкуренции и технического прогресса приводит к тому, что жизненные циклы товаров и услуг сокращаются. В связи с этим, чтобы оставаться конкурентоспособными, организации должны быть оперативны в развитии и внедрении новшеств, то есть осуществлять управленческие инновации. Для государственного управления это характерно, поскольку страны стараются добиться конкурентоспособности на макро- и мезоуровнях. В связи с тем, что совокупность изменений в глобальных процессах имеет гораздо больше влияния на охватываемые субъекты, достичь конкурентных преимуществ можно только путем формирования устойчивой системы, на что и должно ориентироваться государственное управление.

Важно учитывать, что инновационные инструменты, применяемые в частном секторе, могут привести к иным результатам в государственной сфере. Джонс и Томсон, в результате проведенного анализа внедрения модели обучающейся организации к государственным структурам, пришли к выводу, что обширные и негибкие нормы и правила, нежелание расширить возможности работников, сложная система уровней иерархии и жесткая нормативная база определения заработной платы, а также неприятие риска подрывают инициативу и новаторство у государственных служащих.⁵⁸

Учреждения государственного сектора считаются консервативными, бюрократическими и медленно действующими, и когда они действительно меняются, это воспринимается как результат влияния негосударственных учреждений.

Данное утверждение неверно, так как большая часть инноваций, внедренных в государственном секторе, рождается в государственных учреждениях. Это особенно относится к организационным изменениям, но государственные учреждения могут также разрабатывать новые технические изобретения. Это, очевидно, относится к государственным исследовательским институтам, таким как университеты, правительственные лаборатории и учреждения обороны, а также к медицинским

⁵⁸ Thomson, P., Public sector management in period of radical change: 1979-1992// Public, Money & Management, 12(3): 33-41

учреждениям и социальным службам. Более того, государственные инновации не могут быть сведены к адаптации изобретений, разработанных в других странах. Фактически, большая часть технологических инноваций, происходящих в частном секторе, является результатом взаимодействия между государственными и частными институтами. Подробнее различия между государственными учреждениями и бизнесом рассмотрены в таблице 2.

Таблица 2 Различия в инновационной деятельности между частным и общественным секторами

	Частный сектор	Общественный сектор
Организационные принципы	Преследование прибыли, стабильности и прочих форм дохода	Принятие государственной политики
Организационная структура	Организации разных размеров, доступных для новых участников	Сложная система организации с различными (и иногда конфликтующими) задачами
Показатели производительности	Рентабельность инвестиций	Множество показателей производительности и целей
Вопросы управления	Некоторые управленцы обладают достаточной автономией в принятии управленческих решений; другие ограничены мнениями стейкхолдеров, нормами корпоративного управления или финансовой стратегией предприятия. Успехи менеджеров часто получают премии в материальной форме	Имеет место попытка имитировать частный сектор в вопросе управленческих практик, тем не менее, управленцы испытывают на себе гнёт политико-иерархического давления. Удачные управленческие решения отмечаются более низкими премиями по сравнению с бизнесом.
Временной горизонт	Краткосрочные во многих секторах, хотя коммунальные и инфраструктурные услуги могут иметь очень долгий горизонт	Краткосрочные: инициированные политикой инновации должны окупиться в период выборов.
Отношения с:		
конечными потребителями	Рынок может быть, как потребительский, так и производственный. Уровень взаимодействия компании с потребителями может различаться. Решения, связанные с инновациями часто принимаются, основываясь на результатах анализа обратной связи	Конечные пользователи - это широкая общественность, традиционно рассматриваемая как граждане, хотя в последнее время предпринимаются усилия по внедрению принципов рыночного типа и движению к тому, чтобы рассматривать их в качестве клиентов или потребителей.
элементами цепочки поставок	Большинство фирм являются частью одной или нескольких цепочек поставок, причем более крупные фирмы стремятся интегрировать эти цепочки в структуру компании.	Государственный сектор, как правило, зависит от частных поставщиков в отношении большей части своего оборудования и является очень важным рынком для многих фирм (государственный заказ).
персоналом	Характер взаимоотношений значительно варьируется, а отношения между сотрудниками и руководством варьируются от нестабильных до гармоничных. В некоторых фирмах предпринимаются усилия для того, чтобы привить компании лояльность и клиентоориентированный подход, но мотивация сотрудников в основном опирается на экономические инструменты.	Работники государственного сектора, как правило, имеют высокий уровень развития профсоюзов. Многие из них также являются профессиональными работниками, организованными через профессиональные ассоциации. С позиции мотивированности, многие работники поступают на государственную службу с идеалистическими мотивами.
источниками знаний	Компании обладают значительной гибкостью в получении информации, связанной с инновациями, от	Несмотря на большие ресурсы, части государственного сектора могут быть ограничены в использовании частных

	консультантов, торговых ассоциаций и исследователей из государственного сектора, но у многих небольших фирм для этого есть ограниченные ресурсы.	источников знаний. Источники знаний государственного сектора (например, университеты) могут быть сильно ориентированы на другие сферы.
--	--	--

Составлено по отчету Publin D9 “On the differences between public and private sector innovation” by Thomas Halvorsen, Johan Hauknes, Ian Miles and Rannveig Røste // URL: <http://www.aviana.com/step/publin/reports/d9-innovation.pdf> (дата обращения 15.11.2019)

В отношении представленных в таблице 2 различий необходимо внести некоторые корректировки. Специалисты Publin считают, что основным драйвером для поступления на государственную службу является идеалистическая мотивированность. Кроме того, они отмечают, что в сфере государственного управления монетарная мотивация ниже, чем в частном секторе. Данное утверждение не применимо к российской системе, так как статистика показывает, что в 2018 году среднемесячная начисленная заработная плата гражданских служащих в федеральных государственных органах составила 126,6 тыс.рублей⁵⁹. За тот же период в частном секторе зарплаты населения РФ составили всего 47,7 тыс.рублей⁶⁰. Таким образом, видно, что заработная плата государственных чиновников не только не ниже, но значительно превышает средние значения по Российской Федерации. Помимо этого, для государственной службы характерна стабильность при найме. Иными словами, если в государственном подразделении планируются кадровые изменения, а именно увольнения, которые не связаны с квалификационным несоответствием, государственный чиновник может рассчитывать на перевод на иную должность гражданской службы с его согласия⁶¹.

Другим элементом для критики является ограниченность в использовании частных источников знаний. В российской практике еще с советских времен большое внимание уделялось созданию и развитию научно-исследовательских институтов, которые представляют собой государственные учреждения, специально созданное для организации научных исследований и проведения опытно-конструкторских разработок⁶². Кроме того, в России 70% учебных заведений высшего образования с 90% обучающихся от общего количества являются государственными⁶³. В связи с этим государственные структуры

⁵⁹ Росстат. Справка о численности и оплате труда гражданских служащих федеральных государственных органов за 2018 год // URL: https://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/plat1-18.htm (дата обращения 03.11.2019)

⁶⁰ Средняя зарплата в РФ составила 47,657 тыс руб/МК RU // URL: <https://www.mk.ru/economics/2019/07/19/srednyaya-zarplata-v-rf-sostavila-47657-tys-rub.html> (дата обращения 31.10.2019)

⁶¹ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

⁶² Шейнин Ю. М. Научно-исследовательские институты. Большая Советская энциклопедия.

⁶³ Бюллетень о сфере образования «Развитие негосударственных вузов в России» март 2018 / Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации

могут формировать запросы на целевые разработки и исследования в рамках данных структур по упрощенной схеме.

На основании сравнения, приведенного в таблице, можно сделать вывод, что государственный сектор не менее инновационный, чем частный. Сотрудники и организации государственного сектора внедряют инновации, в некоторых случаях очень активно. При этом есть исследования, которые показывают, что организации государственного сектора могут вводить новшества даже более активно, чем организации частного сектора того же размера.

Луиза Эрл провела исследование склонности Канадских организаций к участию в технологических и организационных инновациях в период с 1998 по 2000 год.⁶⁴ Эрл обнаружила, что около 80% организаций государственного сектора ввели значительно улучшенные организационные структуры или методы управления, что вдвое больше, чем зафиксировано в частном секторе. Государственный аппарат также привел к внедрению значительно улучшенных технологий - 85% по сравнению с 44% для частного сектора. Среди крупных фирм и организаций (с числом занятых более 100 человек) темпы внедрения технологических изменений были примерно одинаковыми для государственных и частных организаций.

Учитывая широкое определение инноваций и отсутствие соответствия и единства количественных данных на международном уровне, невозможно четко ответить, является ли он более инновационным, чем частный сектор в целом. Тем не менее, рассмотрим ряд примеров и подходов к анализу инновационной деятельности в международных и российских источниках.

Сравнение межстрановых практик представлено в ряде исследований как отечественных, так и иностранных учёных. Так, Л. Григорьев и А. Морозкина в результате анализа и сопоставления индикаторов инновационной активности в странах БРИКС выявили, что такие факторы, как развитость финансового сектора, глобальная кооперация, доступности инфраструктуры и степень поддержки науки и инноваций являются одними из ключевых для развития инновационного сектора регионов.⁶⁵ Авторы также отмечают ряд барьеров в развитии инноваций в странах с переходной экономикой, среди которых выделены излишняя степень бюрократизации, недостаточное финансирование со стороны бизнеса, а также отсутствие понимания необходимости внедрения инноваций среди граждан в целом.

⁶⁴ Earl, L., An historical comparison of technological change, 1998-2000 and 2000-2002, in the private and public sectors/ Science Innovation and Electronic Information Division Catalogue № 7 (2004)

⁶⁵ Grigoriev L., Morozkina A. Cooperation in the investment sphere // 5th BRICS summit, 2013

В связи с этим важно отметить, что эффективность внедрения управленческих инноваций напрямую зависит от процесса его внедрения. М. Омельченко утверждает, что для успешного внедрения управленческой инновации необходимы организованность процесс внедрения инноваций, системность инноваций, соответствие запланированных инноваций стратегическим целям и задачам организации, актуальность инноваций на конкретном предприятии и стремление персонала к инновационным изменениям и развитию.⁶⁶ На основании этого можно сделать вывод о важности информирования работников на каждой стадии внедрения управленческой инновации. Это позволит, во-первых, повысить уровень осознания персонала в необходимости изменений, во-вторых, снизит его сопротивление по отношению к нововведению. Последнее наиболее важно, так как обструкция в отношении управленческих инноваций зачастую сильнее, нежели производственных или технических.

Исследование проблем, замедляющих формирования национальной инновационной системы в ряде развивающихся странах, проведенное В. Полтеровичем, показало, что эффективность сектора науки и инноваций находится в институциональных ловушках инновационного развития.⁶⁷ Вопреки масштабным финансовым вливаниям и широкой поддержке развития науки и инноваций, в некоторых странах, таких как Россия и Турция, существует ряд социальных и экономических факторов, не позволяющих полностью интегрировать инновационные процессы во все сферы жизни общества. Частично данный факт можно обосновать тем, что данные страны относятся к смешанной или переходной экономике, что в свою очередь отражает отсутствие стабильности данных национальных систем.

К термину «ловушка» также прибегал и Л. Грэхем, описывая в своей работе инновационные процессы на постсоветском пространстве.⁶⁸ По его мнению, проблема развития инноваций заключается в том, что многие российские ученые продолжают отделять науку от предприятий и университетов, как это было принято в СССР. Данный вывод подтверждает и тот факт, что отечественные ученые коммерциализируют результаты своей деятельности реже, чем в других странах. Это можно четко видеть в таблице 3.

⁶⁶Омельченко, М. А., Управленческие инновации: сущность, виды, особенности внедрения//Вестник университета №3, 2017 // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlencheskie-innovatsii-suschnost-vidy-osobennosti-vnedreniya/viewer> (дата обращения 23.11.2019)

⁶⁷Полтерович В. М. и др. Проблема формирования национальной инновационной системы //Журнал Экономика и математические методы (ЭММ). – 2009. – Т. 45. – No. 2.

⁶⁸Грэхем, Л., Сможет ли Россия конкурировать?/Издательство «Манн, Иванов и Фербер», М. - 2014

Таблица 3 Топ 10 стран рейтинга Patent Intensity за 2017 г.

Страна	Количество патентов	Индекс прироста, %
Китай	1381594	14,2
США	606956	0,2
Япония	318479	0,03
Южная Корея	204775	-1,9
ЕС	166585	4,5
Германия	67712	-0,3
Индия	46582	3,4
Россия	36883	-11,3
Канада	35022	0,8
Австралия	28096	1,8

Составлено по данным: Всемирная организация интеллектуальной собственности World Intellectual Property Organization // URL: <http://www.wipo.int/> (дата обращения 12.10.2019)

На основании данных таблицы 3 заметно резкое падение в России числа патентов за 2017 г., данный показатель стал соответствовать уровню 2006 г. На фоне экономического кризиса четко отслеживается сокращения финансирования НИОКР в компаниях, а также наблюдается снижение патентной активности российских научно-исследовательских институтов и высших учебных заведений. Информационное агентство «Вести. Экономика» отмечает, что больше всего национальных патентов в списке принадлежит резидентам из «Сколково» и «Лаборатории Касперского»⁶⁹. Основным направлением разработок и исследования данных научно-исследовательских площадок являются по большей части цифровые технологии. Как утверждали Л. Гохберг и Д. Мейсснер, ни одна экономика не может выжить исключительно на цифровизации⁷⁰. Хотя цифровизация процессов в данное время становится все более необходимой для достижения и сохранения конкурентных преимуществ, недопустимо делать акцент исключительно на автоматизацию и компьютерные технологии. Необходимо также развивать и совершенствовать процессы, привлекать высококвалифицированные кадры и отслеживать и анализировать запросы общества.

Что касается опыта Европейского Союза в инновационной деятельности в государственном управлении, требования соглашений между странами-членами стали основой формирования Европейской модели государственной службы.⁷¹ Потребность в

⁶⁹ Топ-10 стран по числу выданных патентов в мире/ Вести.Экономика // URL : <https://www.vestifinance.ru/articles/111752?page=3> (дата обращения 12.12.2019)

⁷⁰ Gokhberg L., Meissner D. Innovation: Superpowered invention // Nature. 2013. Vol. 501. P. 313-314., с.314

⁷¹ Долечек В. Качество предоставления управленческих услуг населению: зарубежный опыт // Управление современным городом. 2003. № 10–12. С. 44-45

единстве стандартов и нормативов привела к усреднению и систематизации административных, правовых и политических структур.

На практике ключевым документом в области инноваций на территории Европейского союза остается Руководство Осло⁷², разработанное Европейской комиссией совместно с Организацией экономического сотрудничества и развития. Ориентиром внедрения управленческих инноваций в сфере государственного управления европейских стран стали качественные показатели результативности работы.⁷³ Данная модель базируется в частности на концепции тотального менеджмента качества (TQM), руководствами по применению которой являются международные стандарты серии ISO 9000. Данные стандарты, разработанные Международной организацией по стандартизации призваны содействовать развитию стандартизации и смежных видов деятельности в мире с целью обеспечения международного обмена товарами и услугами, а также развития сотрудничества в интеллектуальной, научно-технической и экономической областях.⁷⁴

Причиной столь сильного акцента на качестве государственных услуг является важность установления стабильного контакта с населением, а также рационализация ресурсов и процессов в структурах государственной власти всех уровней.

Примером конкретных инноваций управления в сфере государственной службы также является электронное правительство, о котором уже говорилось ранее. Сравнение, проведенное в 2018 году ООН⁷⁵, позволяет сопоставить результаты, достигнутые Российской Федерацией по сравнению с другими государствами. Согласно данным, представленным в исследовании, Россия занимает 32 место в мире по показателям, ассоциированным с электронным правительством. При этом, за период 2016-2018 гг. качество национальной системы значительно выросло, что подтверждает переход страны в группу с очень высоким показателем индекса развития электронного правительства. Лидерами в сфере предоставления услуг по средствам интернет коммуникаций являются Дания, Австрия и Республика Корея.

Внедрение электронного правительства позволило снизить нагрузку на многофункциональные центры, которые также получили развитие в рамках внедрения управленческих инноваций в сфере оказания государственных услуг. Вместе данные

⁷² Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3rd Edition

⁷³ Костюк И. К. Применение инновационных технологий в государственном управлении в контексте европейских стандартов // Молодой ученый. — 2014. — №21. — С. 519-521. // URL: <https://moluch.ru/archive/80/14307/> (дата обращения: 18.11.2019).

⁷⁴ Цели Международной организации по стандартизации ISO // URL: <https://iso.org> (дата обращения 20.09.2019)

⁷⁵ UN E-Government Survey 2018 // URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018> (дата обращения 13.12.2019)

нововведения позволили реализовать технологию оказания услуг по средствам «одного окна». «Одно окно» — это термин, обозначающий технологию предоставления услуг для граждан и бизнеса. Технология «одно окно» имеет целью снизить время вынужденного общения граждан и бизнеса и характеризуется тем, что оказание любых услуг концентрируется в одном месте, начиная от подачи заявления, до выдачи результатов решения исполнительного или иного органа.⁷⁶ Основным преимуществом данной технологии является сокращение количества документов, которые необходимо предоставить в орган власти для принятия решения. Так как для предоставления государственной услуги часто необходима информация из разных органов включая разные уровни власти достигнуть позитивного эффекта удастся путем построения развитой инфраструктуры межведомственного взаимодействия между органами власти разных уровней.

Впервые шаги к внедрению «одного окна» в органах, предоставляющих государственные услуги, были введены в начале 2000 года в некоторых странах с переходной экономикой, таких как Гана, Сингапур и Сенегал. В течение последних 20 лет в странах, внедривших «одно окно», неуклонно растет число обрабатываемых документов, что позволяет четко продемонстрировать спрос граждан и бизнеса в отношении данной инновации. Исследование Организации исламского сотрудничества⁷⁷, проведенное в 2016 году, показало, что «одно окно» функционирует в 40% его государств-членов (23 из 57), где наблюдается стабильный рост услуг и функциональных возможностей, предлагаемых системой. Это быстрое расширение было обусловлено развитием информационных технологий, а именно расширением надежного соединения с сетью Интернет, более быстрыми возможностями обработки и снижением стоимости обеспечения. К настоящему времени в мире существует множество различных платформ реализации метода «одного окна». В России принцип одного окна реализуется в системе межведомственного электронного взаимодействия, благодаря которой граждане и организации могут получать государственные услуги в многофункциональных центрах и на портале государственных услуг.

Наконец, отличием в стимулировании государственных чиновников в Российской Федерации от других стран является исключительно денежное премирование. Для сравнения действующая в Австралии серия наград за отличие в управлении

⁷⁶ Единая справочная система центров государственных и муниципальных услуг «Мои Документы» Российской Федерации // URL: <https://моидокументы.рф> (дата обращения 12.12.2019)

⁷⁷ Al-Othaimen, Series of Actions to Tackle Challenges of Unemployment in OIC Member States/ 34th Ordinary Session of the Board of Directors of Islamic Center for Development of Trade (ICDT)[Текст]

общественным сектором (IPAA)⁷⁸, учрежденная премьер-министром Австралии. Данные премии предназначены для поощрения достижений рабочих групп, подразделений и команд государственного сектора, а не отдельных лиц. При этом организациям необходимо продемонстрировать, что они способны разрабатывать и реализовывать инновационные инициативы, ориентированные на клиентов. Кандидаты также должны продемонстрировать, что их успех не был случайным, а был результатом методичного и устойчивого подхода к совершенствованию практики организации качества оказываемых услуг, удовлетворенности клиентов, лидерству, управлению людьми, управлению изменениями, планированию, управлению и инновациям. В России же существует только Премия качества, которая не ориентируется на государственное управление. Мотивационная составляющая для совершенствования является исключительно монетарной и регламентируется Федеральным законом 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁷⁹. Результаты проведенного сравнения особенностей реализации управленческих инноваций в российской и зарубежной практике государственного управления приведены в Таблице 4.

Таблица 4 Сравнение национальной системы и лучшей мировой практики государственного управления в разрезе управленческих инноваций

Управленческая инновация	Лучшая мировая практика	Ситуация в России
Электронное правительство	Государственное управление в Дании обязывает граждан и компании использовать цифровые технологии в общении с правительством, как с центральным, так и с местным.	Популяризация электронных госуслуг, реализация программы «Информационное общество», внедрение облачных вычислений для госорганов.
Технология «одно окно»	В трех странах - Китае, Республике Корея и Сингапуре технология «одного окна» рассматривается как среда, а не система функционирования государственного управления	Предоставления государственных услуг через Многофункциональные центры (МФЦ), «Мои Документы» . и организация предоставления государственных услуг через сеть Интернет через портал «Госуслуги».
Премии качества управления в государственном секторе	Австралийская премия за отличие в управлении общественным сектором IPAA как мотив к совершенствованию практики организации качества оказываемых услуг	Премии и награды отсутствуют; мотивация обеспечивается посредством монетарных стимулов.
TQM	Использование методологии международных стандартов серии ISO 9000 в государственном управлении .	Использование аналогичного национального стандарта ГОСТ Р ИСО 9000-2015 Системы менеджмента качества

⁷⁸ Prime minister's awards for excellence in public sector management // URL: <https://www.act.ipaa.org.au/pm-awards> (дата обращения 20.01.20)

⁷⁹ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

Адаптивность административного регламента (среднее значение 3,80 балла)	Наиболее адаптивной к изменяющимся условиям системой обладают США. Их показатель составил 5,75.	Нормативно-правовое регулирование России характеризуется как скорее медленное, что демонстрирует показатель, равный 3,9, что ниже медианного.
Инновационная активность	Китай остается неизменным лидером уже несколько лет. На Китай приходится примерно 40% из 3,17 млн патентных заявок, представленных во всем мире в 2017 г.	Снижение патентной активности, вызванное сокращением финансирования НИОКР
Показатели государственного сектора	Сингапур демонстрирует наилучшие результаты преодоления бремени государственного регулирования, а также показывает эффективность правовой базы при разрешении споров	Разрыв конкурентоспособности на основании недостаточного доступа к финансам и кадровой базы рабочей силы

Составлено автором по результатам проведенного в работе анализа

Итак, рассмотрение международных практик, применяемых в государственном управлении, показало, что для сохранения конкурентоспособности, российским властным органам следует развивать инновационную инфраструктуру, а также активно внедрять разработки и инновации. Необходимо также повысить квалификацию трудовых ресурсов, что также позволит в длительной перспективе повлиять на мировоззрение населения, сделав потребность в инновациях осознанной.

Для преодоления разрыва в уровне эффективности государственного управления, России необходимо использовать опыт лучших мировых практик и адаптировать методы, применяемые странами-лидерами к национальной системе. Для определения приоритетных областей реформирования необходимо очертить четкий круг воздействия конкретных управленческих инноваций на систему органов государственной власти. Управление по результатам, являющееся одним из направлений управленческих инноваций выделяемых в рамках лучших практик, позволит не только провести оценку данного воздействия на социально-экономические процессы в стране, но и повысить результативность управленческой деятельности органов государственной власти.

ГЛАВА 2 ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ В РОССИИ

2.1 Реформа государственной власти в РФ в контексте внедрения управления по результатам и его нормативное регулирование

В первой главе данной работы была раскрыта специфика государственного управления и были выявлены современные тенденции в области использования лучшей практики государственного управления, базой для которых явилось сравнение достигнутых странами результатов в системе государственного управления. В связи с проявлением значимости результативности автор считает целесообразным рассмотреть именно результаториентированное управление, как одно из направлений управленческих инноваций в государственном секторе. Технология управления по результатам базируется на таких методиках, как бюджетирование, ориентированное на результат, результаториентированное целеполагание, процессное управление, позволяющее достигнуть наилучшего результата. Данные положения стали ключевыми элементами административной реформы государственной системы. К началу 2000-х годов система государственной власти в России накопила множество проблем и характеризовалась низкой эффективностью деятельности. Среди данных проблем можно выделить ряд ключевых. Во-первых, существовавшая система имела избыточные функции, которые не были согласованы на разных уровнях структуры государственного управления⁸⁰. Данный факт не только приводил к низкой эффективности и перегруженности системы, но и вызывал неоправданное увеличение государственных расходов бюджет, на поддержание и реализацию этих функций чиновниками.

Во-вторых, в Российской Федерации отсутствовали отлаженные механизмы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов. Характер взаимодействия демонстрировал отсутствия выверенной и действенной структуры и ее четкой иерархии, а также перекрестные запросы и распоряжения вносили путаницу в деятельность органов государственной власти.

В-третьих, отсутствие системы взаимодействия проявлялось и в коммуникации с бизнесом. Наличие административных барьеров и ограничений во взаимодействии

⁸⁰ Кузьмина Я.И., Жулина А.Б., Перспективы административной реформы// Административная реформа и сокращение контрольно-надзорных функции. 2016. URL: <https://www.hse.ru/data/2016/06/21/1116116123/Административная%20реформа.pdf> (дата обращения 15.12.2019)

являлось одним из основных недостатков традиционной системы управления. Консенсуальная же модель направлена на снижение данных барьеров и формирование открытого диалога с бизнесом.

В-четвертых, отсутствовали единые стандарты качества и административные регламенты предоставления государственных услуг. В связи с этим невозможно было провести оценку системы по единой методологии, что значительно усложняло анализ и приводило к разрозненности данных, разобщенности целей между структурными единицами и противоречивости показателей в ряде случаев.

В-пятых, также в связи с отсутствием разработанных норм наблюдался низкий уровень эффективности государственного контроля и надзора. Помимо низкой эффективности, отсутствие единой системы норм и регламентов позволяло контрольным и надзорным органам принимать решения, руководствуясь лакунами в нормативной базе. Рост коррупции, который был отмечен в данный период, относится к одной из важнейших проблем, с которыми столкнулась российская система государственного управления. Согласно данным Transparency International, в Российской Федерации были зафиксированы следующие показатели.

Таблица 5 Динамика индекса восприятия коррупции в Российской Федерации

Годы	Индекс восприятия коррупции России, баллы*	Место/из	Коэффициент позиции
1996	2,58	47/54	0,870
1997	2,27	49/52	0,942
1998	2,4	82/99	0,828
1999	2,4	76/85	0,894
2000	2,1	82/90	0,911
2001	2,3	79/91	0,868
2002	2,7	71/102	0,696
2003	2,7	86/133	0,647
2004	2,8	90/145	0,621
2005	2,4	126/158	0,797
2006	2,5	121/163	0,742
2007	2,3	143/179	0,799
2008	2,1	147/180	0,817
2009	2,2	146/180	0,811
2010	2,1	154/178	0,865
2011	2,4	143/182	0,786
2012	28	133/174	0,764
2013	28	127/177	0,718
2014	27	136/175	0,777
2015	29	119/168	0,708
2016	29	131/176	0,744
2017	29	135/180	0,750

С 2012 года система расчёта перешла с 10-бальной на 100-бальную шкалу*

Составлено по данным Transparency International / Corruption Perceptions Index 2016 - Transparency International // URL: <https://www.transparency.org>. (дата обращения: 27.11.2019)

Приведенные в таблице 5 данные демонстрируют, что в России уровень коррупции высок. Особенно четко это прослеживается в конце 1990-х и начале 2000-х годов, до введения реформы, в рамках которой были разработаны механизмы борьбы с коррупцией. После введения данных изменений в системе государственного управления в 2002 г. прослеживается смягчения восприятия коррупции в России. Тем не менее, в своей речи Питер Айген утверждает, что России предстоит ещё длинный путь, так как она по-прежнему остается сильно коррумпированной страной⁸¹. Данное мнение подтверждают данные последующих лет, Россия все еще находится на границе между третьим и четвертым квартилем, что показывает, что меры по борьбе с коррупцией все еще недостаточно развиты.

Наконец, неудовлетворительный характер использования современных информационных технологий, присущий системе до реформирования значительно отставал от требований, предъявляемых современными условиями. Низкая степень технологического оснащения работы органов власти, регистрируемая в 2000-х годах препятствовала росту эффективности деятельности органов государственной власти на всех уровнях.

В рамках борьбы с этими и другими проблемами в России была проведена реформа государственных органов власти. Целями данной реформы стали повышение качества и доступности государственных услуг, ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования и повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти⁸². Основные направления реформы включали:

- внедрение управления по результатам;
- стандартизацию и регламентацию в органах исполнительной власти;
- оптимизацию органов исполнительной власти и противодействие коррупции;
- повышение эффективности взаимодействия гражданского общества и органов исполнительной власти;
- модернизацию автоматизированной системы управления органов исполнительной власти;
- кадровое и ресурсное обеспечение административной реформы.

⁸¹ Индекс восприятия коррупции-2002: Россия на 71 месте/ Трансперенси Интернешнл – Россия // URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/indeks-vospriyatiya-korrupsii-2002-rossiya-na-71-meste.html> (дата обращения 20.01.20)

⁸² Указ Президента от 19.11.2002 г. № 1336 «Реформирование госслужбы РФ (2003 - 2005 годы)»

В рамках административной реформы было проведено множество мер по достижению поставленных целей, тем не менее, не все из них были достигнуты в установленный срок, в связи с этим, Президентом был подписан Указ от 12.12.2005 г. № 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы (Указ от 19.11.2002 г. № 1336) «Реформирование госслужбы РФ (2003-2005) на 2006-2007 годы». Позднее, распоряжением Правительства от 25.10.2005 г. № 1789-р была утверждена Концепция административной реформы в РФ на 2006-2008 годы, которая в 2008 году продлена до 2010 года. Впоследствии для реализации реформы был принят ряд нормативно-правовых документов, таких как Федеральный закон РФ от 27.07.2010г. №210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг", определяющий основные принципы оказания государственных и муниципальных услуг органами государственной власти и Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в котором описана концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг.

Рассмотрим более подробно некоторые направления, о которых говорится в вышеназванных нормативно-правовых актах. Одним из ключевых нововведений, внедренных в рамках административной реформы, стало бюджетирование, ориентированное на результат. Данное понятие в российской практике определено как методологический подход к планированию и исполнению государственного и местных бюджетов, при котором используются методы распределения бюджетных ресурсов в согласовании с целями, задачами и функциями государства и с учётом меняющихся приоритетов государственной политики⁸³. Данный подход предполагает контроль результативности расходования бюджетных средств путём оценки достижения количественных и качественных показателей исполнения. Важно отметить, что согласно глоссарию, приведенному в отчете консалтинговой компании Ecorys⁸⁴, понятия «бюджетирование, ориентированное на результат» и «программно-целевой подход» даются как синонимичные. Данный подход не верен, так как понятие «целевая программа» в терминах В.А. Абчука⁸⁵ представляет собой комплекс или систему мероприятий и адресных заданий, увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления. Иными словами, программно-целевой подход и бюджетирование,

⁸³ Гамукин В. Новации бюджетного процесса: бюджетирование, ориентированное на результат // Вопросы экономики : Журнал. — М., 2005. — Т. №2. — С. 4–22.

⁸⁴ Бюджетирование, ориентированное на результаты: цели и принципы. Отчет Московского отделения Нидерландского Экономического Института, NEI-ECORYS Moscow, 20 декабря 2002 г.

⁸⁵ Управление и гуманитарное знание : материалы междисциплинар. науч. семинара / [редкол.: Абчук В. А. и др.]. - Санкт-Петербург : Кн. дом, печ. 2004. - 203 с.

ориентированное на результат, являются дополняющими друг друга элементами государственной политики.

Концепция реформирования бюджетирования по результатам включала следующие основные задачи⁸⁶.

1. Приближение бюджетной классификации Российской Федерации к требованиям международных стандартов, введение интегрированного с бюджетной классификацией плана счетов бюджетного учёта, основанного на методе начислений и обеспечивающего учёт затрат по функциям и программам. Данная задача направлена на приведение системы в соответствие с европейскими стандартами. Результатом ее реализации является улучшение качества оценки в силу сравнимости показателей результативности, упрощение применения методики лучшей практики, опять же, в силу схожести систем, а также улучшение системы контроля и анализа каждой отдельной программы.

2. Упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета, через аналитическое разделение действующих и вновь принимаемых расходных обязательств. Согласно данному распоряжению действующие обязательства подлежат безусловному включению в расходную часть бюджета, если не принято решение об их отмене или приостановлении. Новые расходные обязательства должны устанавливаться лишь при наличии соответствующих финансовых возможностей на весь период их действия и при условии обязательной оценки их ожидаемой эффективности. Данная мера позволила сократить количество проектов и программ, которые приходится приостанавливать в связи с нехваткой финансирования со стороны государственного бюджета. Кроме того, это позволит повысить качество бюджетного планирования, так как данные и расчеты будут иметь динамический характер с определенными целевыми результатами и показателями, на основании которых проекты будут финансироваться. Также, в рамках выполнения данной задачи будет выполняться более качественная оценка результатов проектов и программ, относящихся к приоритетным направлениям развития государства.

3. Включение в перспективный финансовый план ежегодно смещаемого на год вперед распределения ассигнований между субъектами бюджетного планирования на трехлетний период. Переход к утверждению перспективного финансового плана Правительством Российской Федерации. По мнению автора, переход на трехлетнее планирование является эффективным, так как для большинства организаций коммерческого сектора трехлетнее планирование является среднесрочным. Таким образом, те из них, которые непосредственно сотрудничают или напрямую зависят от

⁸⁶ Бюджетная реформа в России 2004-2006 гг. – М. Институт развития промышленной и экономической политики, 2007. – 7 с.

государства, могут скорректировать свои тактические цели в соответствии с планами бюджетного финансирования. Для государственной системы переход на трехлетнее планирование позволит реализовывать проекты и программы с большим сроком окупаемости без потери в показателях результативности, которые в России жестко привязаны к выборным срокам для ряда должностей государственной службы.

4. Введение в практику бюджетного процесса формирования ведомственных целевых программ, в рамки которых должна быть включена значительная часть бюджетных расходов, осуществляемых по сметному принципу. Ориентация федеральных целевых программ на решение крупных и требующих длительных сроков реализации инвестиционных, научно-технических и структурных проектов межотраслевого характера с четко сформулированными и количественно измеримыми индикаторами результативности. Привязка программ к конкретным ведомствам и межведомственным организациям позволит внести ясность в подотчетность и иерархическую структуру, позволит выделить конкретные ответственные лица и количественно сократит число необходимых проверок, которое часто тормозит деятельность проектов и программ, особенно на более низких уровнях исполнительных органов.

5. Переход к распределению бюджетных ресурсов между распорядителями бюджетных средств и бюджетными программами в зависимости от планируемого уровня достижения поставленных перед ними целей, в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов. Данный элемент результативного бюджетирования можно подвергнуть критике, так как на практике он не всегда выполняется. В зависимости от важности результата проекта или программы часто можно видеть, что в случае если некоторые мероприятия демонстрируют невозможность достижения целевых результатов в установленный срок, денежные средства на финансирование среднесрочных мероприятий переходят на данные конкретные краткосрочные нужды. Так, к примеру, 17 августа 2016 года правительство Санкт-Петербурга приняло решение о выделении средств на строительство «Санкт-Петербург Арены» за счёт урезания средств, выделенных на строительство школ, детских садов и других социальных объектов. Как следует из постановления, финансирование строительства многих школ будет сокращено более чем вдвое. Кроме того, на строительство стадиона будет направлено 88 миллионов рублей, выделенных на строительство жилого дома в Колпино⁸⁷.

⁸⁷ «Власти Петербурга решили достроить „Зенит-Арену“ за счет школ», Би-Би-Си, 22.08.2016 // URL: <https://www.bbc.com/russian/news-37152944> (дата обращения 29.11.2019)

6. Расширение сферы применения механизмов поддержки отобранных на конкурсной основе региональных и муниципальных программ бюджетных реформ в рамках создаваемого с 2005 года Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов. Средства Фонда распределяются между отобранными на конкурсной основе субъектами РФ, осуществляющими реализацию программ реформирования региональных финансов, и направляются на реализацию указанных программ, погашение и обслуживание долговых обязательств, развитие социальной инфраструктуры, иные социальные расходы⁸⁸. Деятельность фонда направлена на обеспечение перераспределения доходов между регионами с целью достижения равенства в их социально-экономическом положении. Тем не менее, в Российской Федерации на данный момент почти четверть субъектов РФ нуждаются в дополнительных финансовых вливаниях⁸⁹. Данный факт демонстрирует, что Российская Федерация всё ещё далека от достижения полного равенства между её субъектами.

Сейчас уже можно говорить об оценке введения бюджетирования, ориентированного на результат, в силу того, что прошло достаточно времени для полного внедрения данной инновации и адаптации к ней системы. Бюджетная система действительно стала более прозрачной. Это доказывают и данные исследования Международного Бюджетного Партнерства⁹⁰, которые показывают, что индекс открытости бюджета России вырос с 47 баллов в 2006 году до 72 в 2018, в то время как средний показатель по 102 странам оказался равен 42 баллам из 100. Наблюдаемый рост указывает на то, что внедренные изменения позитивно сказались на системе государственного управления. При этом государственная сфера Российской Федерации всё еще не достигла полной открытости, что лишний раз указывает на то, что необходимо проводить дополнительные изменения, чтобы достичь поставленных целей эффективности государственного управления.

Ещё одним крайне важным элементом административной реформы государственной службы стала реорганизация структуры федерального правительства, включавшая элементы теории управления по результатам. Основными целями реорганизации являлись: упрощение административных функций, корректировка системы государственных органов и управление кадрами государственных служащих⁹¹. Главными

⁸⁸ Строков, А. И., Актуальные теоретико-экономические аспекты развития бюджетного федерализма в сфере распределения властных полномочий// Экономика и предпринимательство № 12-1 – 2016. С. 68-71.

⁸⁹ Распоряжение Правительства РФ от 30.11.2019 N 2881-р «О распределении дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ на 2019 год»

⁹⁰ Россия заняла 15 место в рейтинге по прозрачности бюджета/ REGNUM МОСКВА, 8 марта 2018 // URL: <https://regnum.ru/news/economy/2388510.html> (дата обращения 02.10.2019)

⁹¹ Распоряжение Правительства РФ от 21 2004 г. №682-р

проблемами и ошибками в организации государственной структуры Т. Я. Хабриева, А. Ф. Ноздрачев и Ю. А. Тихомиров⁹² выявляли перегруженность старыми функциями и подразделениями, а также дублирование исполняемых функций между федеральными органами власти. Действительно, в рамках реформирования Правительство упразднило 22 функции и по-новому определило содержание 16 функций государственного регулирования⁹³. Сложный механизм согласования и координации отношений между различными органами государственной власти порождало к расширению штатов и снижало эффективность выполнения этих функций.

Помимо несоответствия функций государственного аппарата требованиям современных условий имело место недостаточное регламентирование процессов оказания государственных услуг. В рамках реформы было разработано и внедрено большое количество регламентирующих документов и стандартов. Для повышения качества разработки нормативных документов была введена оценка регулирующего воздействия⁹⁴. Данная инновация в сфере государственного управления представляет собой набор процедур, позволяющий разработчику регулятивных решений в процессе подготовки законопроектов рассмотреть максимально широкий спектр возможных регулятивных мер, оценить затраты и выгоды как адресатов регулирования (предпринимателей, граждан), так и бюджетов всех уровней, предложить наиболее эффективное решение, а также оценить его возможные последствия⁹⁵. Внедрение оценки регулирующего воздействия позволяет сократить административную нагрузку, исключить дублирование и противоречие предписаний, сократить расходы на проведение необоснованных мероприятий, а также получить представление об эффекте принимаемых актов.

Важно отметить, что исключительно формальное введение нормативных документов не всегда позволяет эффективно контролировать выполнение административных предписаний. Для обеспечения контроля достижение установленных показателей, наравне с причинами отклонений в рамках государственного управления были введены электронные формы административных регламентов. Как отмечает Е.Н. Филенко⁹⁶, электронная форма может подразумевать под собой многочисленные способы реализации, однако главное отличие электронного административного

⁹² Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А., Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. №2 (110).

⁹³ Гараев, С. Н., Административная реформа как способ повышения легитимности государственной власти в современной России// Вестник РУДН, серия Политология, 2008, No 4

⁹⁴ Оценка регулирующего действия / Совершенствование государственного управления // URL : <https://ar.gov.ru/ru-RU/menu/default/index/24> (дата обращения 24.11.2019)

⁹⁵ Сайт Минэкономразвития России // URL:

<http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/designElements/business> (дата обращения 17.11.2019)

⁹⁶ Филенко, Е.Н., Электронные административные регламенты: проблемы реализации в документационном обеспечении государственного управления// Журнал «Делопроизводство» N4 2009

регламента от бумажного – это нормативное закрепление самого факта обязательного использования информационно-коммуникационных технологий в административных процессах. Применение новых технологий, разработок и инноваций позволило системе государственного аппарата развить гибкость в принятии решений, улучшить контроль принятия и исполнения данных решений, одновременно с расширением возможностей для проведения анализа эффективности функционирования как отдельных органов государственной власти, так и структуры в целом.

Итак, обоснованное изменением как внешних, так и внутренних факторов, снижение эффективности национальной государственной системы требовало полного пересмотра системы. Результатом этого стала административная реформа, включившая в себя разработку процедур управления по результатам, стандартов государственных услуг и административных регламентов, упразднение избыточных и дублирующих функций, осуществляемых органами исполнительной власти и совокупное совершенствование системы управления. В рамках реформы были внедрены: бюджетирование, ориентированное на результат, автоматизированная система управления органов исполнительной власти, нормативная база по стандартизации и регламентации в органах исполнительной власти, а также развернута масштабная деятельность по оптимизации процессов, протекающих в государственном управлении, которые направлены на противодействие коррупции. Данные изменения позволили государственному сектору стать более прозрачным, регламентированным и ориентированным на эффективность и результат. Тем не менее, существующая структура управления и реализации процессов всё еще не идеальна, так как потенциал упрощения административных процедур не до конца реализован, как и не достигнуто полное внедрение управления по результатам.

2.2 Интегрированность принципов управления по результатам в деятельности органов государственной власти в России

Сложность и комплексность задач по обеспечению устойчивых высоких темпов социально-экономического роста, с которыми сталкиваются органы власти различных уровней, на фоне ограниченности ресурсов для их решения требуют разработки системы научно обоснованных систем индикаторов для оценки и повышения эффективности управления.

Данная проблематика является актуальной среди ученых на протяжении уже многих лет. Тем не менее, ни в зарубежной, ни в российской науке и практике так и не сложилось единого подхода к проведению такой оценки в отличие от устоявшегося опыта,

применяемого в частном секторе. Разобщенность оценочных показателей, которая имеет место в региональном стратегическом управлении на текущий момент, приводит к тому, что эффективность сложившейся отечественной системы государственного управления даже по самым оптимистическим расчетам составляет лишь около 30% от уровня эффективности системы государственного управления во времена СССР.⁹⁷ Столь резкий спад эффективности наиболее остро ощущается в рамках структурной и цифровой трансформации общества.

При этом расходы на функционирование системы государственного управления в целом в 2016 г. составили 1273 млрд руб., в том числе на заработную плату управленческого персонала было предусмотрено 792 млрд руб., или 62,2% от общего объема⁹⁸. В силу того, что вследствие административной реформы государственного управления имел место жесткий пересмотр функционал органов государственной власти, можно с уверенностью говорить об изменении внутренних резервов и ресурсов органов государственной власти. По мнению автора, целесообразно выделить большой объем средств для финансирования инновационного сектора в рамках государственного управления для поддержки реформирования и развития государственных органов управления.

Причины существующих проблем ученые видят в несоответствии философии реформ и их инструментальной организации, неэффективности действий правящей элиты по удовлетворению важнейших потребностей населения в повышении качества жизни, социальной справедливости, преследовании ею собственных интересов.⁹⁹ Цифровые технологии, в свою очередь, задают новые требования и возможности по повышению эффективности и результативности деятельности в сфере государственного управления, предполагая планомерный переход к работе в единой системе анализа эффективности и результативности.

Для результативноориентированного управления в государственном управлении крайне важно наличие и качественная проработка стратегических планов государства. Стратегическое планирование деятельности невозможно без четких целевых установок и ориентиров, которые позволят разработать параметры принимаемых решений и однозначно отразить их в документах. Показатели достижения целей и результатов развития и их динамика выступают в качестве индикаторов этого развития.

⁹⁷ Полиенко, М. А. Институциональные аспекты повышения эффективности государственного управления [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / М. А. Полиенко. – М., 2015. – 23 с.

⁹⁸ Колесниченко, Е.А., Рудакова, О.В., Плахов, А.В., Эффективность государственного управления: Россия на фоне мировых тенденций// Среднерусский вестник общественных наук. 2018. №2.

⁹⁹ Ильин, В. А. Правящие элиты –проблема национальной безопасности России /В .А. Ильи/ Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 4. – С. 9–34.

Итак, основной документацией в рамках программно-целевого подхода, включающей управление по результатам в госсекторе, являются¹⁰⁰:

- государственные программы Российской Федерации и муниципальные программы;
- национальные проекты;
- майские указы президента;
- доклады о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД).

Начнем рассмотрение индикаторов основных документов управления по результатам с последних. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности представляет собой документ среднесрочного стратегического планирования, содержащий систему целей деятельности субъекта бюджетного планирования на трехлетний период, совокупность задач, решение которых определяет достижение целей, и набор показателей или индикаторов, количественно характеризующих решение задач и достижение целей¹⁰¹. В российской практике ДРОНДы чаще всего применяются в бюджетировании для обеспечения наиболее эффективного использования средств федерального бюджета. Стоит отметить, что доклады о результатах и основных направлениях деятельности составляются путем поступления информации от более низких, функциональных единиц к высшим – управляющим. Так, например, доклад Правительства Российской Федерации о результатах и целях бюджетной политики составляется на основании данных, содержащихся в докладах субъектов Российской Федерации. Иерархическое построение обмена данными позволяет обеспечивать достижение планируемых результатов проведения государственной политики в целом и в сферах деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Аналогично, данная мера позволяет проводить постоянный мониторинг качества и результативности данных органов, осуществляя контроль достижения поставленных целей, также позволяет вносить корректировки в планы на высших уровнях структуры государственных органов управления, что делает цели более достижимыми.

В рамках анализа инкорпорированности инновационной составляющей в государственном управлении на уровне ДРОНДов необходимо отметить, что Минобрнауки России в своих докладах сформулировало пять целей, две из которых ориентированы на сферу науки и инноваций¹⁰². Таковыми были: создание условий для развития и эффективного использования научно-технического потенциала и создание

¹⁰⁰ Южаков В.Н., Александров О.В., На пути к версии 3.0 // Государственная служба, 2014, №5 (91).

¹⁰¹ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, включая Положение о Докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (в ред. Постановления Правительства РФ от 23.12.2004, № 838).

¹⁰² Министерство образования и науки Российской Федерации. Доклады о результатах и основных направлениях деятельности //URL: <http://mon.gov.ru/work/itog/> (дата обращения 23.11.2019)

условий для активизации инновационной деятельности. Таким образом, можно утверждать, что на уровне министерств, а также подотчетных им органов имеет место понимание важности инноваций, а также попытки их стимулирования.

Рассматривая майские указы президента Российской Федерации, необходимо в первую очередь упомянуть Указ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹⁰³, в котором определены приоритетные цели развития страны и установлены целевые показатели достижения через мероприятия, предусмотренные в рамках выполнения задач настоящего указа. Для контроля исполнения данного нормативно-правового акта была учреждена межрегиональная общественная организация «Майский указ»¹⁰⁴, осуществляющая публикацию списка мероприятий и событий, связанных с майским указом, ведение базы национальных и федеральных проектов, а также расчёт индекса вовлеченности федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации в реализацию указа.

Переходя к национальным проектам, отметим, что в Российской Федерации инновации, в том числе управленческие, рассматриваются в рамках проекта «Цифровая экономика»¹⁰⁵. Целями данного проекта являются:

1. Увеличение внутренних затрат на развитие цифровой экономики за счет всех источников (по доле в ВВП) не менее чем в 3 раза по сравнению с 2017 г.;
2. Создание устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступной для всех организаций и домохозяйств;
3. Использование преимущественно отечественного программного обеспечения государственными органами, органами местного самоуправления и организациями.

В рамках последней цели планируется повысить качество разработок и технологической оснащенности органов власти, а также повысить автономию государства в вопросах телекоммуникаций и программного обеспечения. Также, в 2019 г. планировалось создание национального стандарта классификации центров обработки данных (ЦОД) и системы их сертификации, которая определит требования, предъявляемые к уровню качества предоставляемых сервисов (SLA) и к инфраструктуре

¹⁰³ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»

¹⁰⁴ Официальный сайт МОО «Майский указ» - [Электронный ресурс] – URL: <http://майскийуказ.рф> (дата обращения 24.05.2020)

¹⁰⁵ Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» //

URL: <http://static.government.ru/media/files/3b1AsVA1v3VziZip5VzAY8RTcLEbdCct.pdf> (дата обращения 17.11.2019)

ЦОД, используемых для государственных информационных систем и информационных ресурсов органов государственной власти, государственных внебюджетных фондов и местного самоуправления. При реализации данной задачи Росстандарт опередил установленные временные рамки, и ГОСТ Р ИСО/МЭК 30134-1-2018 «Информационные технологии (ИТ). Центры обработки данных. Ключевые показатели эффективности» был введен уже в мае 2019 года.

Ключевыми задачами, касающимися непосредственно оказания государственных услуг, станут внедрение межведомственного электронного документооборота с применением электронной подписи в деятельность федеральных и региональных ОИВ и создана платформа для обмена информацией между государством, гражданами, коммерческими и некоммерческими организациями (инфраструктура «Цифровой профиль»), запланированные на 2023 год, а также внедрение системы распределенных ситуационных центров высших органов государственной власти и «электронного паспорта» гражданина Российской Федерации, которые должны осуществиться в 2024 году. Данные инновации должны позволить сократить как финансовые, так и временные затраты на реализацию документооборота, повысить скорость и качество оказываемых услуг и снизить нагрузку на государственных чиновников, выполняющих данные функции.

Говоря о национальных проектах, необходимо отметить, что их появлению предшествовала Стратегия долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации или же Стратегия 2020. Ключевым недостатком Стратегии 2020 являлось неадаптивное индикативное планирование,¹⁰⁶ так как ввиду отсутствия конкретных шагов и законопроектов для реализации, а также возникшего финансового и экономического кризиса 2008 года по состоянию на 2019 год она остаётся нереализованной по ряду направлений.

На уровне субъектов федерации обеспечение реализации национальных проектов достигается проведением мероприятий в рамках проектов региональных. Наиболее показательным для развития управленческих инноваций в государственном секторе является региональная программа Мордовии, построенная на федеральном проекте «Цифровое государственное управление»¹⁰⁷. Цель проекта заключается во внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления

¹⁰⁶ Дмитриев, М., Главная проблема «Стратегии 2020» — отсутствие политических возможностей для реализации // URL:<http://2020strategy.ru/news/32664731.html> (дата обращения 24.11.2019)

¹⁰⁷ Постановление Правительства Республики Мордовия от 15 октября 2019 года N 404 «Об утверждении государственной программы Республики Мордовия «Цифровая трансформация Республики Мордовия»»

и оказания государственных услуг, в том числе в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей.

В числе задач наиболее прогрессивными являются формирование в органах государственной власти типового автоматизированного рабочего места госслужащего, внедрение Единой информационной системы управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации на территории Мордовии; подключение к платформе идентификации, включая биометрическую идентификацию, облачную квалифицированную электронную подпись, а также единое пространство доверия электронной подписи на базе единой системы идентификации и аутентификации. В республике также появится «единое окно» цифровой обратной связи. В отношении внедрения «единого окна» цифровой обратной связи уже есть подвижки. Как отмечает Павленко¹⁰⁸, Минкомсвязь уже разработало проект «единого окна», который в данный момент проходит стадию тестового запуска.

Внедрение данных нововведений призвано повысить удовлетворенность населения качеством и доступностью полученных государственных услуг, сократить избыточные функции государственных органов и снизить финансовые затраты на государственное управление.

Интеграция национальных проектов в систему государственного управления и единонаправленность с государственными программами достигается наличием у них общего структурного элемента - федерального проекта¹⁰⁹. Национальный проект состоит из совокупности федеральных проектов, которые включаются в подпрограммы соответствующих государственных программ. При этом федеральные проекты одного и того же национального проекта, в зависимости от его специфики, могут быть включены как в одну, так и в несколько государственных программ.

В случае управленческих инноваций в государственном секторе, государственные программы, включающие данные аспекты стали частью программного блока «Эффективное государство»¹¹⁰. В данный блок входят следующие программы: управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков (2013 – 2024 гг.), внешнеполитическая деятельность (2013 – 2030 гг.) и юстиция (2013 – 2026 гг.). Каждая из этих государственных программ обладает списком целевых показателей и методологией из контроля и оценки результатов. Тем не менее, каждый из них при

¹⁰⁸ Павленко, Е., Минкомсвязи разработало проект о предоставлении госуслуг в режиме онлайн/ Парламентская газета. - 15.08.2019

¹⁰⁹ Шаш, Н. Н., Национальные проекты в системе государственного стратегического управления/ Модернизация государственных финансов - Москва, 30 мая 2019 года

¹¹⁰ Сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://gov.garant.ru/document?id=99749&byPara=1> (дата обращения 17.09.2019)

первичном внесении в список приоритетных целей развития государства имел более короткий срок реализации. Данный факт, вкуче с обстоятельствами отказа от Стратегии 2020, наталкивает на мысль, что поставленные на первом этапе цели были слабо адаптированы к современным реалиям и ориентировались на недостижимые в текущих условиях результаты.

Напоследок, хотелось бы отметить еще один элемент, присущий исключительно российской системе государственного управления, а именно фокусирование на «майских» указах Президента, корректирующих направления развития национальной политики. Одни из таковых нормативных документов стал Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹¹¹. Затронутые в данном документе положения были направлены на повышение качества государственных услуг и опирались на конкретные количественные показатели и результаты.



Рисунок 6 Исполнение показателей Указа № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»

Составлено автором по данным: Кузьминова Я.И., Жулина А.Б., Перспективы административной реформы / Административная реформа и сокращение контрольно-надзорных функций. 2016. и сайта Правительства Российской Федерации //URL: <http://government.ru/info/32187/> (дата обращения 15.12.2019)

На рисунке 6 выделены пять ключевых показателей результативности внедрения инноваций и цифровизации процессов государственного управления. Сравнение целевых и достигнутых показателей демонстрирует, что даже по прошествии длительного срока

¹¹¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»

некоторые из целей, а именно доля граждан, получающих государственные и муниципальные услуги в электронной форме, и сокращение времени ожидания в очереди остаются недостижимыми. На основании этого можно сделать вывод, что ожидаемые результаты не согласовывались действие внешних и внутренних факторов и были оторваны от реальности. Для действительно качественного управления по результатам постановка целей, задач и показателей должна быть объективна и должна согласовываться с текущей и прогнозируемой ситуацией в стране и в мире.

В 2018 г. вступил в силу Указ Президента Российской Федерации № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в котором были учтены недостатки предыдущего документа и расширен список задач и целевых показателей, в том числе и в отношении повышения эффективности государственного управления.

Таким образом, анализ стратегии деятельности органов государственной власти через призму управления по результатам показал, что национальной системе нормативного регулирования и планировании присущи системность и интегрированность. На это указывают включенные в основные документы стратегического планирования цели и задачи, а также их взаимосвязь и общность. Иначе обстоит ситуация с достижимостью установленных показателей. В ряде случаев было выявлено, что планирование в сфере государственного управления обладает слабой гибкостью и неадаптивностью к изменениям. В связи с этим остро встает вопрос необходимости внесения изменений в национальную систему, а также формулирование более реальных и достижимых целей и ожидаемых результатов.

2.3 Современные направления в сфере оценки результативности государственного управления в России

В связи с переходом России на результатноориентированное управление, внедрение таких методик как бюджетирование, ориентированное на результат, контроль с позиции эффективности и качества крайне важным является проведение оценки деятельности органов государственной власти, которое включает в себя анализ достигнутых результатов. Оценка результативности является ключом к пониманию процессов, протекающих в государстве, выявлению конкурентных преимуществ и недостатков конкретных органов и подразделений, а также системы в целом.

Существует множество подходов к оценке результативности государственного управления, некоторые из которых уже были затронуты в этой работе. Так, к примеру, наиболее часто используемый индикатор достижения результатов в развитии

государственного управления является комплексный индекс GRICS Всемирного банка, рассмотренный в первой главе. Методология данного рейтинга основывается на понимании результативности как подкатегории качества, и сравнение проводится с использованием лучшей практики, служащей эталоном. Национальными же показателями, демонстрирующими достижение результатов управления в государственном управлении стали позиции, выделенные Президентом в Указе № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Данный документ, хоть и позволяет оценить достигнутые результаты, также не является оптимальным в силу заведомо завышенных целевых показателей.

Обратим внимание и на другие методики оценки результатов государственного управления. Методика расчета индекса глобальной конкурентоспособности (The Global Competitiveness Index), предложенная Всемирным экономическим форумом, схожа оценкой качества и эффективности государственного управления. Качество государственного управления, так как она подразумевает расчет сводного интегрального показателя. Ключевым отличием является набор факторов, который берется за основу. В индекс глобальной конкурентоспособности входят: 1) качество институтов; 2) инфраструктура; 3) макроэкономическая стабильность; 4) здоровье и начальное образование; 5) высшее образование и профессиональная подготовка; 6) эффективность рынка товаров и услуг; 7) эффективность рынка труда; 8) развитость финансового рынка; 9) уровень технологического развития; 10) размер внутреннего рынка; 11) конкурентоспособность компаний; 12) инновационный потенциал.¹¹² В рамках данного исследования Россия была помещена на 43 место со сводным индексом, равным 66,7 из ста возможных. При этом, по показателю адаптивности административной системы и нормативно правовой базы Российская Федерация продемонстрировала результаты выше среднего значения на 36%. С данной позиции можно оценить систему государственного управления как достаточно прогрессивную.

Для оценки результативности государственного управления также применяется целый ряд национальных стандартов. Так, например, приказом Минэкономразвития России от 20.04.2015 N 245 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов с отзывами граждан по оценке качества государственных услуг, размещенными в электронном виде на специализированном сайте «Ваш контроль» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» был

¹¹² Всемирный экономический форум. Индекс глобальной конкурентоспособности // URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (дата обращения 29.10.2019)

учрежден портал для получения обратной связи о качестве оказания государственных услуг гражданам и бизнесу. На данный момент на портале «Ваш контроль»¹¹³ количество оставленных оценок составило 510,2 млн., установив уровень удовлетворенности качеством государственных услуг на уровне 96,6%. Внедрения данного инструмента оценки позволяет не только получить оценку результативности и качества оказания государственных услуг, но и проанализировать критику, выраженную гражданами и представителями бизнеса относительно их впечатлений от взаимодействия с государственными структурами и подразделениями.

Другим субъектом анализа результативности государственного управления является Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ)¹¹⁴. Данная исследовательская организация регулярно проводит социологические исследования на основе опросов общественного мнения. Отличие методологии ВЦИОМа от портала «Ваш контроль» заключается в том, что ВЦИОМ предлагает закрытый список вопросов, тем самым базируясь на восприятии гражданами текущей ситуации.

Разработкой методик для оценки результативности, эффективности и качества занимались и российские ученые. А.Н. Луневым и Н.Б. Пугачевой¹¹⁵ был предложен подход к определению эффективности тех мер по обеспечению населения доступным и качественным набором государственных и муниципальных услуг, которые предоставляются региональными и муниципальными органами власти и их ведомствами. За основные критерии оценки качества были взяты: уровень качества государственных услуг (своевременность и оперативность предоставления, соответствие определенным стандартам по оказанию услуги, административному регламенту и запросу заявителя); уровень доступности государственных услуг (простой, рациональность, открытость и прозрачность процесса оказания услуги и ее эффективность); уровень проявляемого потребителем услуги доверия к органу, оказывающему услугу. Рассмотренную методику можно охарактеризовать как комплексную, учитывающую большинство основных показателей, позволяющую оценить не только качество и эффективность предоставления государственных и муниципальных услуг на данный момент, но и степень возможных прогнозов, построенных на основе полученных результатов, необходимых для повышения эффективности деятельности государственных органов. Однако, данный метод оценки

¹¹³ Электронный портал «Ваш контроль» // URL: <https://vashkontrol.ru> (дата обращения 07.11.2019)

¹¹⁴ Исследовательская организация ВЦИОМ // URL: <https://www.wciom.ru> (дата обращения 07.11.2019)

¹¹⁵ Об итогах ежегодного социологического исследования уровня удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления в 2017 году // Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте России декабрь 2017 г. [Электронный ресурс]. // URL: http://ar.gov.ru/ru/gos_uslugi/index.html (дата обращения 17.11.2019)

эффективности и результативности не позволяет оценить затраты ресурсов, а также не включает базу для анализа услуг, предоставленных в электронном виде.

В качестве результата проведенного исследования современных тенденций оценки результативности в сфере государственного управления автор предлагает следующие рекомендации по улучшению государственной системы управления.

Во-первых, в результате сравнения приведенных подходов к оценке результативности был сделан вывод о том, что в большинстве своем системы оценки государственной сферы и управления в нем базируются либо на показателях субъективных, то есть на восприятии, либо оперируют объективными макроэкономическими индикаторами. В связи с этим остро встает необходимость разработки методики оценки результативности управления в государственной сфере, которая бы объединяла в себе вышеназванные факторные составляющие. При этом важно, чтобы результаты оценок и анализа были доступны заинтересованным сторонам для формирования открытого диалога между государством, как лицом, оказывающим услугу и гражданами и бизнесом, как потребителей конкретной услуги.

Во-вторых, выявленная значимость оценки результативности государственного управления диктует необходимо наладить аспект планирования. Анализ интегрированности показал, что хоть цели и несут системный характер, ожидаемые показатели часто не достигаются. Поэтому необходимо привести результатфоориентированное полагание в соответствие с реалиями действительности. В рамках прогнозирования и планирования необходимо устанавливать достижимые цели и задачи, тем самым обусловив стабильность в управлении, так как погоня за завышенными результатами приводит к нерациональному расходованию бюджетных средств, а также иных управленческих ресурсов.

В-третьих, при выборе приоритетных направлений развития необходимо проведение более глубокого анализа для прогнозирования или подтверждения результативности того или иного мероприятия с точки зрения достижения общественно значимых целей, а также для определения путей модернизации. Аналогично, при отказе от направления или цели, которые уже были в разработке, целесообразным будет применение доказательного подхода. Прекращение или приостановление развития конкретного направления должно быть задокументировано и обосновано путем приведения данных о затратах и результатах, а также причинах отказа от проведения мероприятий в рамках обозначенного плана.

На текущий момент для этих целей применяется оценка регулирующего воздействия, о которой в работе говорилось ранее. Данная система в России применяется

с 2010 г., однако, как отмечает первый вице-президент «ОПОРЫ России» по экспертно-аналитической деятельности В. Л. Корочкин, в системе оценки результативности имеют место три ключевых недочета¹¹⁶. Во-первых, асимметрия круга актов доступных для оценки исполнительным и законодательным органам власти. Во-вторых, ограниченный характер тематики проектов, подлежащих оценке результативности воздействия. В-третьих, фактор времени, который не позволяет заранее рассчитать длительности оценки, так как документ может быть направлен на доработку, причет не один раз. Учитывая данные недочеты текущей системы оценки регулирующего воздействия необходимо модифицировать методику с тем, чтобы расширить спектр документов и тематик проектов, подлежащих оценке.

Наконец, в сфере управления персоналом органов государственной власти также необходимы коррективы. Следует упомянуть, что данная рекомендация касается в первую очередь реформы государственной службы, которая происходила одновременно с административной, в рамках реформы государственной власти Российской Федерации. Тем не менее, следующие рекомендации являются актуальными для системы государственных органов, так как предложенные меры применяются в комплексе и помогают повысить результативность системы государственного управления за счёт роста эффективности деятельности ее отдельных элементов, в данном случае государственных чиновников.

Итак, внедрение инновационных методов делопроизводства и документооборота значительно облегчает бремя обширного функционала, возложенного на государственных чиновников. Тем не менее, в рамках рассмотренных положений, по мнению автора, недостаточно внимания уделяется управлению процессами в структурах. Остановимся более подробно на тех рекомендациях, которые можно предложить в рамках данного направления.

В первую очередь, государственным структурам необходимо провести реинжиниринг процессов и регуляторных функций, что не только позволит снизить издержки и сократить объем государственного аппарата, но и добиться больших результатов в управлении.

Далее необходимо разработать систему немонетарных стимулов для государственных чиновников, как, например, награда или премия. Это позволит улучшить мотивацию государственных служащих, а также станет драйвером для развития как рабочего персонала, так и подразделений в целом. При этом инициативу вручения премии

¹¹⁶ Корочкин, В. Л., Поставить оценку. Регулирующее воздействие действующих нормативных актов пока не выяснено / Российская Бизнес-газета - Бизнес и власть № 46 (828)

следует передать органам, осуществляющим контроль деятельности данного подразделения или её конкретной функции.

Наконец, последним должно стать повышение квалификации чиновников. Инновации и технологии, такие как ГАС «Управление», «Информационное общество» и другие требуют от работников государственной сферы соответствия навыков и умений для использования их полного потенциала. Активное внедрение цифровых технологий в системах управления заставляет пересмотреть роль управленца и выделить новые функции, которые будут соответствовать потребностям современной системы государственного управления. В данной связи необходимо провести мероприятия по повышению квалификации чиновников в рамках цифровизации процессов управления. Достичь этого можно с помощью разного рода курсов повышения квалификации, в том числе онлайн-курсов.

С позиции подготовки новых кадров также необходимо учитывать инновации, которые внедряются в государственном управлении. Именно поэтому на программах обучения в учебных заведениях высшего образования, посвященных государственному управлению, также следует включить специализированные дисциплины, которые позволят обеспечить государственную службу квалифицированными кадрами.

Таблица 6 Недостатки и пути решения проблем в рамках системы управления по результатам в России.

Направление управленческих инноваций	Недостатки текущей системы	Пути решения
Планирование и целеполагание	Цели, установленные в рамках государственных программ и проектов, отличаются низким уровнем гибкости достижимости.	Применение результатфоориентированного целеполагания в соответствии с внешней и внутренней обстановкой, постановка реалистичных целей и задач , а также повышение качества стратегического анализа и прогнозирования
Анализ приоритетных направлений	Недостаточный уровень проработки отчетов по мероприятиям и программам, в отношении которых было принято решение по приостановке в части анализа решений приведших к снижению релевантности проекта.	Использование сценарного метода для повышения глубины анализа, прогнозирования и обоснования эффективности и результативности мероприятий с точки зрения достижения общественно значимых целей, а также для определения путей модернизации.
Политика стимулирования государственных чиновников	Премии и награды отсутствуют; мотивация обеспечивается посредством монетарных стимулов.	Расширить опции карьерного продвижения государственных служащих, стимулировать участие чиновников в пилотных проектах, разработать премию для государственных гражданских служащих в области качества управления
Управление процессами и персоналом	Избыточный функционал, возложенный на государственных служащих приводит к расширению объема государственного	Внедрение инновационных методов делопроизводства и документооборота для снижения функциональной нагрузки

	аппарата и излишней бюрократизации системы.	на персонал и повышения эффективности процессов в организации.
Повышение квалификации сотрудников государственных органов	Пересмотр роли управленца и выделение новых функции управления, которые будут соответствовать потребностям современной системы государственного управления в рамках активного внедрения цифровых технологий в системах управления.	Мероприятия по повышению квалификации кадров государственной службы путем прохождения различных курсов, а также внедрение специализированных дисциплин в ВУЗах для подготовки новых кадров.

Составлено автором по выделенным в работе направлениям и рекомендациям управления по результатам в России.

На основании анализа особенностей управления по результатам в России, проведенного в данной главе можно сделать ряд выводов. Во-первых, технологии управления по результатам, внедренные в рамках проведения административной реформы государственной системы позволили государственному сектору стать более прозрачным, регламентированным и ориентированным на эффективность и результат. Однако, существующая структура управления и реализации процессов всё еще не идеальна, так как потенциал упрощения административных процедур не до конца реализован, как и не достигнуто полное внедрение управления по результатам.

Во-вторых, анализ деятельности государственных органов государственной власти показал, что национальная система нормативно-правового регулирования и планировании отличается системностью и интегрированностью управления по результатам, однако низкой достижимостью установленных показателей. Автор считает, что причиной тому являются ошибки целеполагания, которые не берут в расчет влияние внешних факторов, а также подготовленность системы к проведению конкретных мероприятий плана развития. Данный факт негативно сказывается на системе управления по результатам в целом, что порождает необходимости внесения изменений в целеполагание на национальном уровне.

В-третьих, результатом рассмотрения современных тенденции оценки результативности в сфере государственного управления стало выявление направлений, проблем и возможных путей их решения в системе управления по результатам Российской Федерации. Наиболее приоритетными из них являются разработка методологии оценки, пересмотр политики стимулирования государственных служащих и планирование относительно управления по результатам.

Выявив основные тенденции и проблемы оценки результативности управленческих инноваций в системе органов государственной власти Российской Федерации в целом, следует перейти к выявлению специфики оценки регулирующего воздействия, индивидуальных особенностей и барьеров, с которыми может столкнуться конкретный государственный орган при внедрении управленческих инноваций.

ГЛАВА 3 АНАЛИЗ ПРИМЕНЕНИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ИННОВАЦИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА НА ПРИМЕРЕ КППИТ

3.1 Комплексный анализ КППИТ в системе государственного управления

Комитет по промышленной политике, инновациям и торговле является исполнительным органом государственной власти, образованным 14.11.2012 г. Правительством Санкт-Петербурга. В своей деятельности Комитет является подотчетным Губернатору субъекта федерации, а также ответственному Вице-губернатору, который является руководителем Администрации Губернатора. Целью образования Комитета являлась в первую очередь разработка и реализация государственной политики Санкт-Петербурга¹¹⁷. В рамках своей деятельности Комитет по промышленной политике, инновациям и торговле осуществляет координацию деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере промышленной и инновационной политики, а также оказывает поддержку для развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса в регионе.

На данный государственный орган возложена задача по осуществлению регионального государственного контроля за соблюдением требований в части промышленной политики, инноваций и торговли, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством Санкт-Петербурга, а также по проведению оценки регулирующего воздействия в Санкт-Петербурге.

Одним из приоритетных направлений деятельности Комитета является содействие развитию конкуренции в Санкт-Петербурге. В рамках развития данного направления Комитет выполняет ряд задач, обеспечивающих государственное регулирование экономики в торговле и промышленности, в том числе аграрного сектора. В частности, Комитет, совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации на федеральном уровне осуществляет разработку и реализацию государственной политики исполнительной власти в сфере развития малого и среднего предпринимательства в Санкт-Петербурге. Поддержка малого и среднего предпринимательства со стороны государства согласно К. А. Левченко¹¹⁸ рассматривается как одно из направлений экономической реформы, способствующее наполнению потребительского рынка широким ассортиментом товаров и услуг, формированию дополнительных рабочих мест, что в свою

¹¹⁷ Официальный сайт Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга URL: <https://cppi.gov.spb.ru> (дата обращения: 25.03.2020).

¹¹⁸ Левченко, К. А., Епанчинцев, В. Ю., Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации // Электронный научно-методический журнал Омского ГАУ. 2018. №1 (12). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-podderzhka-malogo-i-srednego-predprinimatelstva-v-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения: 26.03.2020).

очередь приводит к сокращению уровня безработицы, увеличению налоговых отчислений в бюджеты всех уровней власти, а также развитию инновационных технологий и росту конкуренции.

Также в задачи Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле входит реализация государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и иных мероприятий в сфере развития аграрного сектора экономики в Санкт-Петербурге. В рамках выполнения данной задачи Комитет тесно сотрудничает с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации. Данное взаимодействие позволяет в полной мере реализовать меры государственной поддержки агропромышленного комплекса для резидентов Санкт-Петербурга.

Наконец, последней задачей Комитета является развитие и поддержка предприятий инновационной сферы Санкт-Петербурга. Осуществление данной задачи происходит путем предоставления лицензий, субсидирования инновационных компаний, а также создания и координации элементов инфраструктуры поддержки инноваций. В ведении Комитета находятся такие инновационные платформы как особая экономическая зона «Санкт-Петербург, АО «Технопарк Санкт-Петербурга» и его структурные подразделения: Бизнес-инкубатор «Ингрия» и Центр кластерного развития Санкт-Петербурга, а также Центр прототипирования и ряд региональных инжиниринговых центров¹¹⁹. Данные организации оказывают поддержку инновационных проектов развития инновационного продукта, предоставляя возможности развития для компаний Санкт-Петербурга.

Деятельность Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле также направлена на реализацию федеральных программ и проектов в субъекте федерации. В сфере ведения Комитета находится, например, Государственная программа Санкт-Петербурга «Развитие промышленности, инновационной деятельности и агропромышленного комплекса в Санкт-Петербурге»¹²⁰ осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга и направлена на комплексное решение задач по развитию промышленного потенциала, повышение инновационной активности организаций, обеспечение устойчивого и эффективного развития агропромышленного комплекса в Санкт-Петербурге и включает в себя три подпрограммы: «Развитие промышленности Санкт-Петербурга», «Инновационное развитие Санкт-Петербурга»,

¹¹⁹ Официальный сайт Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга URL: <https://cppi.gov.spb.ru> (дата обращения: 25.03.2020).

¹²⁰ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 № 495 Государственная программа Санкт-Петербурга "Развитие промышленности, инновационной деятельности и агропромышленного комплекса в Санкт-Петербурге" // URL: <https://cppi.gov.spb.ru/media/uploads/userfiles/2020/01/14> (дата обращения 10.04.2020)

«Развитие сельского хозяйства и регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия».

В связи со спецификой данного исследования рассмотрим более подробно подпрограмму «Инновационное развитие Санкт-Петербурга», в рамках которой основной целью выделяется проведение мероприятий по стимулированию субъектов инновационной деятельности Санкт-Петербурга к созданию и выпуску высокотехнологичной и конкурентоспособной инновационной продукции, усовершенствованию процессов для развития и обеспечения эффективного использования инновационного потенциала и защиты прав интеллектуальной собственности.

Деятельность Комитета сводится к разработке и реализации государственной политики в области промышленной политики, инноваций и торговли Санкт-Петербурга, а также лицензировании и субсидировании промышленных предприятий и малого и среднего предпринимательства, обеспечивающих развитие региона, в частности в рамках управления государственными фондами, в частности, Фондом развития промышленности Санкт-Петербурга.

В связи с распространением в мире коронавирусной инфекции (COVID-19) и объявлением Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) пандемии в марте 2020 г., экономика Российской Федерации понесла существенные потери. Особенно сильное негативное влияние распространение вируса и всеобщий карантин оказали на малый и средний бизнес, на что был сделан акцент в обращении Президента Российской Федерации В. В. Путина¹²¹. Пострадала, в частности, и инновационная деятельность малого и среднего предпринимательства, основной задачей которого в этот период стало выживание.

Рассматривая влияние данной ситуации на деятельность Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга, в первую очередь необходимо сказать, что увеличилась нагрузка на государственные органы в целом, и на Комитет в частности. Во-первых, в случае, если предприятие продолжает вести деятельности в период ограничений, то оно обязано направить уведомление о возобновлении работы в Комитет по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга. В связи с этим значительно возрос документопоток, который сотрудники Комитета должны обрабатывать, причем в максимально короткие сроки.

Во-вторых, Комитет по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга объявил, что поддержит предприятия, которые могут

¹²¹ Обращении Президента Российской Федерации В. В. Путина от 25.03.2020 / Москва, Кремль // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63061> (дата обращения 25.03.2020)

переориентировать производство на выпуск одноразовых медицинских принадлежностей. В связи с этим возросла необходимость проведения быстрой оценки компаний и индивидуальных предпринимателей, и их деятельности на возможность реализации данного проекта.

В рамках мер по предотвращению распространения коронавирусной инфекции государственным гражданским служащим был одобрен дистанционный доступ, однако не все категории сотрудников могут выполнять свои должностные обязанности удалённо. На основании данного факта можно сделать вывод о том, что текущая форма организации деятельности Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга является комбинированной.

Процесс перехода на частично удаленную работу для Комитета прошел в определенной степени легче, чем для ряда представителей бизнеса. В государственном органе существует и применяется система удаленного электронного доступа к рабочим материалам, которая курируется отделом технической поддержки Администрации Санкт-Петербурга. Государственные гражданские служащие также продемонстрировали готовность к функционированию дистанционно, чему способствовал тот факт, что Комитете уже использовалась система электронного наставничества, в рамках которой все гражданские служащие, принимаемые на службу, проходили процесс обучения работе с системами удаленного доступа.

Таким образом, в период ограничений, связанных с распространением коронавирусной инфекции (COVID-19) Комитет по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга продолжает вести свою деятельность в полном объёме, а также принимает на себя дополнительные функции, направленные на поддержку малого и среднего предпринимательства, что крайне важно для поддержания нормального функционирования региона.

Для выполнения возложенных на государственный орган обязанностей в обычном режиме в Комитете по промышленной политике, инновациям и торговле функционируют 8 управлений, 25 отделов и 6 специализированных секторов, полное перечисление и иерархическая структура которых приводится в Приложении 1. Кроме того, Комитету подотчетны 10 подведомственных государственных казенных организация, образованных для решения локальных потребностей населения и отличающихся узкой спецификацией.

Каждое управление, отдел и сектор, входящий в состав Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга возглавляет начальник соответствующего подразделения. Координация государственных служащих

внутри подразделений также структурирована относительно занимаемой категории и группы должностей гражданской службы.

В целом, структуру Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле можно охарактеризовать как четко оформленную линейно-функциональную организацию труда, делающую упор на координацию государственных гражданских служащих в функциональных областях. Данный вид организационной структуры, однако, имеет крупный недостаток, который заключается в том, что цепь команд от руководителя до непосредственного исполнителя является слишком длинной, что значительно тормозит внутренние процессы и замедляет реакцию на внешние изменения, что крайне важно в текущих условиях.

С позиции внедрения инноваций данная форма организации также не является оптимальной. Сложность введения изменений продиктована высоким уровнем формализации и длительным сроком приспособления. Одной из наиболее адаптивных к управленческим инновациям, по мнению российских ученых¹²², является матричная организационная структура. Действительно, в рамках матричной модели передача информации происходит более быстро в сравнении с линейно функциональной, так как коммуникации между структурными подразделениями осуществляются по оформленным каналам коммуникации в рамках деятельности проектных групп. Также, матричная организационная структура позволяет преодолеть когнитивные барьеры, связанные с фокусированием на результативности работы конкретного структурного подразделения, к которому относится сотрудник, а не системы в целом.

Для Комитета по промышленной политике, инноваций и торговле Санкт-Петербурга в части осуществления его основных функций и задач крайне важным является проведение качественного и глубокого исследования его контрагентов. Для того чтобы обеспечить необходимый уровень глубины анализа, критическим фактором выступает уровень подготовки и квалификации государственных гражданских служащих, которые его проводят. Данный факт подразумевает определенные требования, которые Комитет должен учитывать при найме сотрудников, а также при их дальнейшем назначении на ведение конкретного проекта или программы. В связи с этим необходимо рассмотреть процесс подбора персонала при найме, в том числе и на предмет использования управленческих инноваций.

¹²² Байбакова, Е. Ю., Клочков, В.В., Взаимосвязь инновационного развития и организационной структуры предприятий и отраслей (на примере авиастроения) // Инновации. 2013. №4 (174). // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vzaimosvyaz-innovatsionnogo-razvitiya-i-organizatsionnoy-struktury-predpriyatiy-i-otrasley-na-primere-aviastroeniya> (дата обращения: 12.04.2020).

Кадровая политика в Комитете по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹²³. Согласно данному нормативно-правовому акту, а также Положению о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, подбор и распределение персонала осуществляется исключительно из кадрового резерва на конкурсной основе. Стоит сразу отметить, что при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к младшей группе должностей, а также при проведении кадровых перестановок внутри отделов, конкурс может не проводиться. В таком случае решение о необходимости проведения или конкурса на замещение должностей, в каждом конкретном случае принимает руководитель государственного органа.

Для участия в конкурсе на замещение должности государственной гражданской службы кандидат должен удовлетворять ряду обязательных требований¹²⁴, а именно: лицо должно быть дееспособно и старше 18 лет, являться гражданином Российской Федерации и владеть государственным языком Российской Федерации, также отвечать квалификационным требованиям к вакантной должности государственной гражданской службы. В число квалификационных требований к должностям государственной гражданской входят требования к уровню профессионального образования, профессиональным знаниям и навыкам кандидата, а также стажу государственной гражданской службы или опыту работы по специальности.

Для вступления в кадровый резерв и дальнейшего прохождения конкурса претендент должен предоставить полный перечень документов в течение 21 дня со дня объявления об их приеме. Перечень документов, требуемых от государственного гражданского служащего, определен Положением о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации и размещен на Кадровом портале Администрации Санкт-Петербурга.¹²⁵ Конкурс же заключается в оценке профессионального уровня претендентов их соответствия установленным квалификационным требованиям к должностям государственной гражданской службы Санкт-Петербурга.

Помимо основного кадрового резерва кадров государственных гражданских служащих в Санкт-Петербурге также действует программа молодежного кадрового

¹²³Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

¹²⁴ Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»

¹²⁵ Кадровый портал Администрации Санкт-Петербурга // URL: www.hr.gov.spb.ru (дата обращения 17.02.2020)

резерва. Данный проект существует с мая 2012 года и является источником для отбора кадров для назначения на должности государственной гражданской службы в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга, относящиеся к младшей группе должностей гражданской службы и для трудоустройства в подведомственные исполнительным органам власти государственные учреждения Санкт-Петербурга. Особенность данной программы заключается в относительной простоте включения в кадровый резерв государственных гражданских служащих, однако поступление возможно исключительно в качестве специалиста 1 категории. Данное обстоятельство, связанное в первую очередь с отсутствием стажа целевой аудитории гражданских государственных служащих, является ограничением для тех, чьи профессиональные навыки могли бы обеспечить трудоустройство на должность более высокой группы и категории.

Относительно управленцев, Комитет по промышленной политике, инновациям и торговле оперирует отдельной базой подбора персонала. Формирование и подготовка резерва управленческих кадров в Санкт-Петербурге осуществляется уполномоченной комиссией, созданной по поручению Президента Российской Федерации Д.А. Медведева 01.08.2008 г.¹²⁶

Система подбора персонала в Комитете по промышленной политике, инновациям и торговле, организованная в форме кадрового резерва, является оптимальной для государственного органа исполнительной власти, так как она позволяет обеспечить снижение текучести персонала, снижает затраты времени и средств для найма, а также обеспечивает стабильность для сотрудников.

Рассмотреть же внутреннюю среду и характер управления в Комитете по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга позволит анализ «7S McKinsey», приведенный в таблице 7. На начало 2020 г. государственную гражданскую службу в Комитете проходят 133 сотрудника¹²⁷. Важно отметить, что в рассматриваемом государственном органе имеет место активное движение кадров. Согласно внутренней отчетности отдела государственной службы и кадров, за первый квартал 2020 г. было принято 42 сотрудника, что составляет 32% от численности на начало периода. Стоит учитывать, что в большинстве случаев принятыми на службу являлись государственные служащие, чей срочный служебный контракт был продлен в связи с успешным прохождением квалификационного теста на замещение должности гражданской службы.

¹²⁶ Поручение Президента Российской Федерации от 01.08.2008 Пр-1573

¹²⁷ Внутренние документы отдела государственной службы и кадров Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга

На долю горизонтальной мобильности внутри функциональных подразделений порядка 20% от числа принятых за рассматриваемый период.

Обеспечить простоту горизонтальной мобильности позволяет сумма навыков о сфере государственной гражданской службы в области ведения Комитета, а также осведомленность о деятельности, проектах и программах, осуществляемых конкретным структурным подразделением в Комитете в целом.

Таблица 7 Анализ «7S McKinsey» Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга

Элемент 7S	Описание	Противоречия
Стратегия	Обеспечение стабильного улучшения качества жизни горожан и повышение глобальной конкурентоспособности Санкт-Петербурга на основе реализации национальных приоритетов развития, обеспечения устойчивого экономического роста и использования результатов инновационно-технологической деятельности.	нет
Структура организации	Линейно-функциональная организационная структура. Наличие формализованных процессов. Комплексная многоуровневая система стратегического планирования.	да
Система управления	Всеобщая ориентация на результат с формализованной системой подчинения структурных единиц. Прозрачность, контроль и мониторинг. Интегрирование информационных систем в процессы деятельности.	нет
Сумма навыков	Специалисты с широким спектром навыков и знаний в сфере государственной гражданской службы и узкой спецификацией.	нет
Состав работников	133 сотрудника.	нет
Стиль взаимоотношений внутри организации	Авторитарное управление, отличающееся превалярованием властных функций, строгим контролем и дисциплиной, ориентацией на результат.	нет
Система ценностей	Ориентация на стратегически значимые направления для обеспечения благосостояния в Санкт-Петербурге в долгосрочной перспективе.	нет

Составлено автором на основе анализа данных, полученных в ходе прохождения практики.

Стратегия Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга заключается в стабильном улучшении среды, значительный упор при этом делается на слаженное взаимодействие всех управляемых компонентов, что крайне важно для органа исполнительной власти региона. Ориентация на национальные приоритеты находит отражение в цели создания Комитета в части разработки и реализации

государственной политике в Санкт-Петербурге с тем, чтобы обеспечить инкорпорированность национальных и государственных проектов и программ в деятельность государственных органов всех уровней.

Организационная структура и система управления в Комитете являются типичными для государственных органов, где все процессы формализованы и подвержены постоянному контролю. Линейно-функциональная организационная структура гармонично сочетается с авторитарным стилем управления на основании того, что в каждом подразделении четко обозначен лидер – начальник, в чьи компетенции входит руководство персоналом структурной единицы. Она также согласуется со стратегией и системой управления, так как во всех функциональных подразделениях ведется работа, нацеленная на достижение конкретного результата в области ведения.

Как уже говорилось ранее, линейно-функциональная организационная структура не является оптимальной для внедрения управленческих инноваций. Тем не менее, так как Комитет по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга является одним из подразделений государственных органов исполнительной власти Российской Федерации, необходимым является соблюдение единства в построении структуры всей системы и её согласованности на всех уровнях власти.

На основании проведенного анализа внутренней среды, а также рассмотрения технологии подбора персонала можно сделать вывод, что процессы работы с кадрами в Комитете по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга четко формализованы и направлены на стабильное развитие потенциала как всего Санкт-Петербурга, так и государственных гражданских служащих, и Комитета в целом. Тем не менее, высокий уровень формализации характеризует систему как негибкую. В связи с тем, что все процессы должны быть четко прописаны должностными инструкциями и согласовываться со структурой управления на федеральном уровне, это оставляет мало свободы для внесения изменений, в том числе в работе с персоналом и внедрении управленческих инноваций.

Таким образом, в связи с высоким уровнем значимости деятельности Комитета для Санкт-Петербурга и направленностью на усовершенствование возможностей предприятий промышленности, малого и среднего бизнеса и инноваций крайне необходимо, чтобы Комитет функционировал максимально эффективно. Так как основным агентом в оказании государственных услуг населению и бизнесу являются государственные гражданские служащие, требуется обеспечить, чтобы все процессы управления также были оптимизированы, что невозможно без внедрения управленческих инноваций.

3.2 Исследование особенностей и выявление проблем применения управленческих инноваций в государственном управлении на примере КППИТ

Внедрение инноваций в любой организации является сложным и рискованным процессом, которое может быть негативно воспринято как всей структурой, так и отдельными его подразделениями. А.А. Назарова¹²⁸ выделяет три этапа процесса внедрения инноваций в организации. Таковыми являются 1) принятие и осознание организацией необходимости изменений, 2) создание нового видения и 3) институционализация изменений. Рассмотрим каждое из них с учетом специфики применения управленческих инноваций в государственном управлении.

Принятие и осознание необходимости изменений является ключевым для процесса инновации, так как внешняя среда, в которой оперирует любое предприятие постоянно меняется. Своевременность осознания данного факта крайне важна, так как запоздалая реакция на изменения в обществе может привести к тому, что внедрение изменений уже не спасет отставшую компанию. Инновация же, внедренная вовремя, может стать проводником к развитию ключевых компетенций, что позволяет компаниям стать лидерами в своей отрасли. На уровне государства это еще более важно, так как оно вынуждено учитывать и соответствовать запросам всего общества, для чего необходимо «шагать в ногу со временем» и постоянно следить за процессами, протекающими в мире.

Для обеспечения соответствия постоянно изменяющимся условиям крайне важно проведение всестороннего анализа ситуации с изучением внешней среды и сравнением своих процессов с контрагентами и конкурентами, то есть бенчмаркинг. Главным преимуществом и одновременно недостатком управленческих инноваций является тот факт, что субъект, инициирующий внедрение нововведений часто совпадает с объектом - персоналом, на который эти инновации направлены. Сотрудники, которые осведомлены о процессах деятельности организации и о том, как они проистекают в действительности, знают слабые стороны структуры и могут предложить решения по ее улучшению.

Однако не стоит забывать о том, что любая инновация, управленческая или процессная, имеет стадию привыкания. Именно в этот период она получает максимальное количество негативных откликов со стороны сотрудников. Как отмечают Радфорд и Бин¹²⁹, наиболее трудно инновации принимаются средним звеном управления, которое является гарантом стабильности организации. Действительно, рядовые исполнители в большинстве своем доверяют высшему руководству и следуют его указаниям, в то время

¹²⁸ Назарова, А.А., Чмыр, Н.Н., Процесс внедрения инноваций на предприятии// Международный экономический форум 2014 г.

¹²⁹ Bean, R., Radford, R., The business of Innovation: Managing the corporate imagination for maximum results. Amacom 2011

как на среднее звено управленцев ложится груз не только осознания необходимости внедрения конкретного нововведения, но и донесения данного понимания до остального персонала.

Именно поэтому процесс создания нового видения так важен всей организации в целом. Часто в практике государственного управления в Российской Федерации распоряжение о внедрении управленческой инновации поступает «сверху». Иными словами, от высшего руководства государственного органа поступает указание к действию, однако с персоналом не проводят мероприятий, позволивших бы разъяснить необходимость данных изменений, а главное описать преимущества нового процесса или структуры.

Наконец, рассмотрим институционализацию изменений. Внедрение инноваций в структуру столь масштабную и значимую как государственный орган необходимо детально продумывать и заранее учитывать влияния инноваций на все компоненты системы. В связи с этим, внедрение управленческой инновации в государственные структуры проходит ряд пилотных проектов, в рамках действия которых проводится анализ эффективности процессов и применимость данной инновации в конкретном государственном органе или его подразделении. На основании полученных результатов методом экстраполяции эффекта оцениваются преимущества и недостатки, а также издержки от нововведения. Только в случае целесообразности нововведения инновация будет внедрена в масштабе государственного органа.

В своей основной деятельности Комитет по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга активно сотрудничает с различными предприятиями инновационной сферы. При этом, если обратить внимание на цели реализации проектов, очевидным становится тот факт, что инновации, о которых идет речь, в большинстве своем продуктовые, то есть технологические. В случае подпрограммы «Инновационное развитие Санкт-Петербурга» деятельность направлена на стимулирование субъектов инновационной деятельности к созданию и выпуску высокотехнологичной и конкурентоспособной инновационной продукции, а также содействие внедрению композиционных материалов, конструкций и изделий из них.

Управленческие же инновации в большей части фокусируются на процессах осуществления деятельности характере организации операций и взаимодействия. Так как они затрагивают не только внедрение новых технологий, но и организацию и разделение труда, а также улучшение методики управления, необходимо более подробно рассмотреть процесс управления инновациями Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга.

В том, что касается использования современных средств и методов, Комитет применяет новшества для реализации основной деятельности по предоставлению государственных услуг довольно активно. Об этом свидетельствует наличие в Комитете электронной системы документооборота и делопроизводства, квалифицированной электронной подписи, программ повышения квалификации и наставничества с использованием интернет-порталов, специально разработанных для государственных гражданских служащих, а также современных программ – инструментов ведения бизнеса, например, «Битрикс 24».

В силу того, что государственное управление имеет значительное влияние на характер и процесс взаимодействия структур между собой, необходимым является, чтобы элементы системы были согласованы и между ними не возникало противоречий, то есть требуется построение организации и разделения труда. Как показал анализ внутренней среды Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга методом «7S McKinsey», текущая система не является гибкой и адаптивной, что, в свою очередь, продиктовано характером организационной структуры Комитета, характерным для всех органов государственной власти. Значительными недостатками данной структуры является отсутствие налаженных каналов коммуникации между структурными подразделениями. Кроме того, сотрудники часто вынуждены производить рутинные операции в рамках своих должностных обязанностей.

Данный факт подтверждает К. А. Соловейчик, который среди стратегических задач Председателя Комитета называет налаживание взаимодействия между блоками объединенного комитета, сокращение рутинных процессов внутри него и повышение квалификации сотрудников.¹³⁰

Перечисленные аспекты, присущие текущей системе организации трудовой деятельности позволяют сделать вывод, что в Комитете по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга преобладают управленческие инновации, направленные на внедрение новых технологий и в недостаточном объеме применяются меры по управлению процессами коммуникациями между структурными подразделениями.

Ранее в работе значительное внимание уделялось системе подбора кадров с помощью кадрового резерва. В то время как использование его в части подбора персонала для государственной службы зарекомендовал себя как эффективный метод управления кадрами, кадровый резерв не является таковым с позиции повышения квалификации.

¹³⁰ Большакова, Е., Кирилл Соловейчик назначен председателем КППИТ/ Коммерсантъ URL : <https://www.kommersant.ru/doc/4269696> (дата обращения 16.01.2020)

Исследование Н.Н. Калмыкова¹³¹, проводившееся среди государственных гражданских служащих, показало, что большинство респондентов считают систему кадрового резерва как фактор, стимулирующий повышение квалификации государственных служащих, неэффективным. При этом только 3% опрошенных отнесли технологию кадрового резерва к очень эффективной. На рисунке 7 приводится детальное разделение мнения респондентов по категориям.

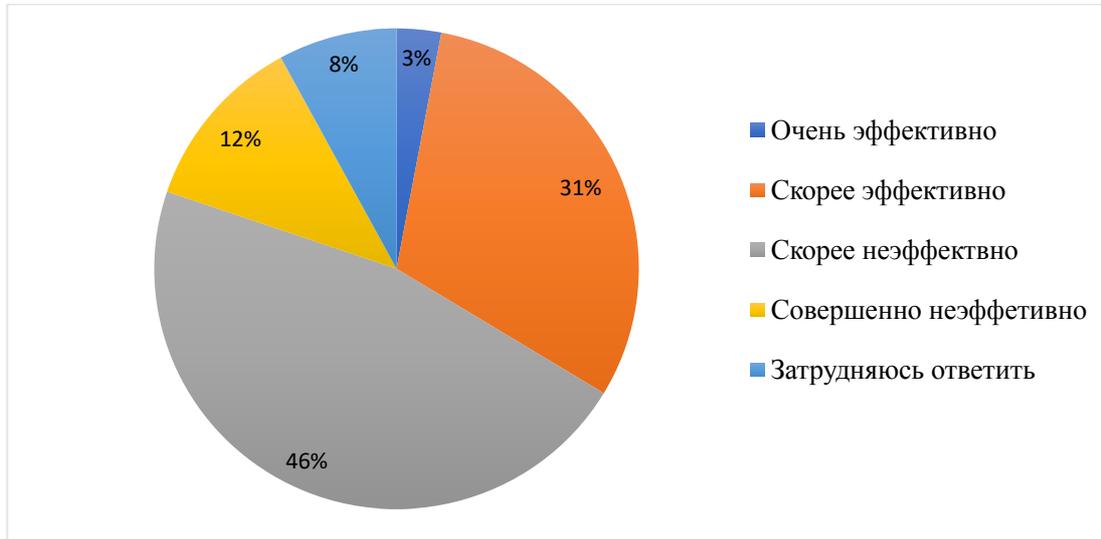


Рисунок 7 Мнение об эффективности системы кадрового резерва как фактора повышения квалификации, %

Источник: Калмыков, Н.Н., Краснопольский, И.А., Кадровый резерв в системе государственной службы: эффективность и возможности //Лидерство и менеджмент. 3. (4). – 221-232.

В подтверждение данного исследования необходимо отметить, что согласно требованиям статьи 12 Квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" требования к уровню образования выражены исключительно в качестве минимального порога для замещения определенных категорий и групп должностей. При этом прохождение государственными гражданскими служащими курсов повышения квалификации или получение второго высшего образования не предоставляет дополнительных возможностей в замещении должностей более высокого уровня.

Переходя непосредственно к управленческим инновациям, одной из наиболее острых проблем в управлении и организации процессов, выявленных в ходе прохождения практики, является недостаточная интеграция методов ведения электронного документооборота, которая в частности приводит к дублированию операций,

¹³¹Калмыков, Н.Н., Краснопольский, И.А., Кадровый резерв в системе государственной службы: эффективность и возможности //Лидерство и менеджмент. 3. (4). – 221-232.

производимых сотрудниками государственного органа, что в свою очередь приводит к задержкам и простоям, то есть характеристикам нерационального использования рабочего времени. В качестве основной системы ведения документооборота в Комитете по промышленной политике, инновациям и торговле используется «Единая система электронного документооборота и делопроизводства исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга» (ЕСЭДД).

Данная система была создана Консорциумом «Кодекс» на основе системы электронного делопроизводства «Кодекс: Документооборот» с целью оптимизации бизнес-процессов работы с документами на всех этапах их рассмотрения и, как следствие, повышать эффективность государственного управления в целом. Как отмечает сам Консорциум, достигнутый эффект синергии от внедрения данной платформы во всех исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга позволяет с уверенностью сказать, что ЕСЭДД из простой учётно-регистрационной системы превратилась в полноценную систему поддержки принятия решений¹³².

Действительно, Комитет по информатизации и связи Санкт-Петербурга опубликовал статистику¹³³, которая подтверждает, что внедрение ЕСЭДД в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга и их подведомственных учреждений позволило:

- 1) автоматизировать деятельность исполнительных органов государственной власти по регистрации и маршрутизации документов, контролю исполнения поручений;
- 2) реализовать возможности рассмотрения документов, подготовки поручений по документам, движения документов, исполнения и контроля исполнения документов в электронном виде;
- 3) повысить оперативность принятия решений за счет обеспечения удаленной работы с документами в электронном виде;
- 4) автоматизировать сбор и анализ статистической информации о документопотоках;
- 5) повысить оперативность доведения документов до исполнителей за счет обмена документами в электронном виде;
- 6) снизить затраты на опубликование указанных нормативных правовых актов в печатных СМИ.

¹³² Губернатор Санкт-Петербурга работает с документами в электронном виде//Новости СЭД "Кодекс: документооборот" 01.09.2016 // URL: <http://kodeksdoc.ru/is-esedd/> (дата обращения 13.03.2020)

¹³³ Повышение эффективности функционирования системы государственного управления в Санкт-Петербурге/Официальный сайт Комитета по информатизации и связи Санкт-Петербурга (дата обращения: 12.04.20)

Преимущества, полученные за счет внедрения данной инновации в деятельность государственных органов исполнительной власти Санкт-Петербурга, позволили значительно повысить эффективность работы государственных служащих и упростить процесс ведения документооборота. Тем не менее, необходимо также учесть, что в текущей форме ЕСЭДД имеет некоторые недостатки. Во-первых, как уже говорилось ранее, оперативность доведения письменных распоряжений до исполнителей значительно возросла, однако данное верно для случаев, где исполнитель является подчиненным звеном в иерархии. Если же инициатива исходит из подразделения, стоящего ниже в иерархии государственного органа, то данный документ проходит целый ряд проверок и согласований вне зависимости от его содержания, направленности и значимости.

Во-вторых, согласно все тем же статистическим данным, количество документов, подписанных квалифицированной электронной подписью составляет всего 7% от общего документооборота¹³⁴. Иными словами, большая часть документов все еще требует личного подписания документа ответственным лицом с последующей загрузкой его в ЕСЭДД. Этот факт показывает, что большая часть государственных служащих использует доступные ресурсы не в полной мере. В связи с тем, что использование электронной подписи не требует дополнительного программного обеспечения, а является удобной и доступной функцией ЕСЭДД обосновать данный факт можно во многом привычками и традициями в части работы с документами государственных гражданских служащих, а также степенью доверия к безопасности использования квалифицированной электронной подписи. В таком случае, приходится отметить, что с кадрами не было проведено информирующих мероприятий при внедрении системы, что является ключевым пунктом в успехе внедрения инновации.

Кроме того, данный факт усугубляется тем, что порядок рассмотрения документов в Единой системе электронного документооборота и делопроизводства возлагает излишнюю нагрузку на управленцев среднего звена. Рассмотрим пример, демонстрирующий, что текущая система электронного документооборота не является эффективной. Для наглядности возьмем два документа с различной степенью важности. В качестве первого документа рассмотрим проект плана проведения мероприятия в рамках национальной программы, в качестве второго – приглашение на плановое собрание экспертного совета подведомственного фонда. Необходимо отметить, что при ведении документооборота в электронной системе ЕСЭДД оба документа равнозначны в документопотоке и согласно системе должны проделать одинаковый путь согласования

¹³⁴ Повышение эффективности функционирования системы государственного управления в Санкт-Петербурге // URL: <https://kis.gov.spb.ru/proekty/povyshenie-effektivnosti-funkcionirovaniya-sistemy-gosudarstvennogo-up/> (дата обращения: 12.04.20)

после приема к делопроизводству, а именно пройти утверждение у начальника сектора отдела, затем у начальника отдела и, наконец, у начальника управления для того, чтобы пройти процесс визирования и получить подпись председателя Комитета. Отметим, что критический путь для второго документа при бумажном обращении содержал только пункты: разработка документа, прием к делопроизводству, визирование и утверждение председателем Комитета. Для первого же документа критическим является прохождение всех этапов утверждения, причем часто данный документ в процессе согласования будет направлен на доработку и будет заново проходить показанный выше путь.

Рассмотренный пример показывает, что в отсутствие координированного и настраиваемого порядка рассмотрения в электронной системе документооборота и делопроизводства средний сегмент системы управления Комитета, а именно начальники отделов и управлений перегружены документопотоком.

В рамках интервью со специалистом отдела развития технологической инфраструктуры Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Громовым Михаилом Борисовичем была выявлена проблема архивного хранения документов. В текущем формате рядовой сотрудник не может посмотреть документ, решение по данному документу, и проблемы реализации, возникшие при исполнении поручения в единой цепочке документопотока. То есть, система не формирует шаблона действий при заданных параметрах, каждый сотрудник выполняет установленный законом алгоритм, обусловленный его опытом и функциональной областью.

Еще один недостаток, отмеченный государственным служащим, заключается в том, что в силу разделения властей невозможно обеспечить единой системой исполнительную и законодательную власти субъекта. Например, проект закона, разработанный профильным департаментом, поступил на проверку в правовое управление правительства региона. После проведения согласования в управлении он направляется в законодательный орган. Но если нет открытого доступа к базам заключений по нормативным-правовым актам законодательного органа, то правительство не может посмотреть замечания к проекту, либо процедуру его рассмотрения без личного участия и контакта. Также и законодательный орган, не может отследить стадии опубликования и подписания законопроекта иначе, как через сайт официального опубликования. В каждом профильном департаменте установлена своя система электронного документооборота, отвечающая за внутренний документопоток, в которой и хранятся сведения по этапам исполнения поручения и конечный результат.

ЕСЭДД в органах исполнительной власти не способна обобщать данные, выполнять функции по анализу без участия сотрудников. Иными словами, на данном

этапе она не является оптимальной системой поддержки принятия решений, в силу неполноты базы данных документов, доступных государственным служащим в отдельном профильном подразделении.

Другим примером недостаточного использования доступных цифровых технологий в Комитете является система тестирования государственных гражданских служащих. В рамках подтверждения и постоянного повышения квалификации государственных служащих действуют подсистема ЕСЭДД «Регулярное экспресс-тестирование государственных служащих», а также электронная платформа «Электронное наставничество». Преимущество данного процесса ведения учета и реализации повышения квалификации значительно снижают затраты государственного органа, а также позволяют обеспечить рациональность использования рабочего времени государственных служащих, так как предоставляют доступ к программам и курсам дистанционно.

Тем не менее, в случае проведения тестирования персонала на соответствие квалификации занимаемой должности вне рамок конкурса Комитетом по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга используются традиционные методы аттестации с экзаменационными бланками. По мнению автора, данный формат тестирования также можно перенести в электронный режим, так как Комитет уже располагает полностью оборудованными помещениями, которые могут разместить достаточное число лиц, при этом обеспечить контроль за личным прохождением тестирования кандидатов. Данная мера позволит сократить нагрузку на сотрудников отдела государственной службы и кадров, в чьи обязанности входит проверка тестов на соответствие знаний и навыков квалификационным требованиям.

Наконец, обратим внимание на своевременность внедрения управленческих инноваций. В связи с тем, что Комитет по промышленной политике, инновациям и торговле является государственной структурой, план распределения бюджетных средств на год составляется и утверждается значительно раньше его наступления. В случае выявления необходимости внедрения инноваций, требующих значительных финансовых вложений часто откладывается до следующего бюджетного года. Данный факт является проблематичным, поскольку, как уже упоминалось ранее, инновации наиболее эффективны при их своевременном введении. Таким образом искусственно формируется задержка между этапами осознания необходимости изменений и их непосредственном внедрении.

Результаты проведенного исследования, направленного на выявление проблем в области управленческих инноваций в Комитете по промышленной политике, инновациям и торговле приведены в таблице 8.

Таблица 8 Недостатки в области применения управленческих инноваций в Комитете по промышленной политике, инновациям и торговле.

Направление инноваций	Уровень развития в Комитете	Проблемы реализации	Последствия проблем
Электронное правительство	Применяется комплексно	Активно используется система электронного правительства. Тем не менее, уровень распространения электронных услуг, качество проработки нормативно-правовой базы в данной сфере и недостаточная компьютерная грамотность государственных чиновников остаются барьерами для дальнейшего развития	Снижение прозрачности и эффекта синергии, которого можно добиться, путем преодоления барьеров
Стимулирование повышения квалификации	Применяется частично	Низкая эффективность системы кадрового резерва как стимула повышения квалификации государственных гражданских служащих	Устаревание навыков персонала с течением времени, снижение продуктивности труда, сдерживает развитие системы
Премии качества в управлении для государственных служащих	Не применяется	Отсутствует разработанная система премий и наград для государственных служащих в области управления и качества; мотивация обеспечивается по средствам монетарных стимулов	Низкий уровень мотивации у гражданских служащих, что сказывается на качестве работы государственных чиновников
Квалификационное тестирование	Применяется частично	Недостаточная инкорпорированность использования электронных средств при проведении тестирования персонала	Нерациональное использование рабочего времени сотрудников отдела государственной службы и кадров
Квалифицированная электронная подпись	Применяется частично	Низкая доля применения квалифицированной электронной подписи при работе с документами	Снижение скорости принятия решений и ведения документооборота
Единая система электронного документооборота и делопроизводства	Применяется частично	Условно ограниченный доступ к базе данных документов в совокупности с отсутствием единства между исполнительными и законодательными органами власти, наличие излишнего числа элементов в цепочках согласования	Снижение качества принятия решений и разработки инициатив, высокая нагрузка на руководителей среднего звена
Налаживание коммуникаций между структурными подразделениями	Применяется частично	Слабый характер взаимодействия между структурными подразделениями Комитета	Низкий уровень эффективности обмена информацией, снижение возможностей для бенчмаркинга процессов
Большие данные	Не применяется	Комитет демонстрирует низкий уровень готовности к применению альтернативных традиционным системам управления базами данных, отсутствуют национальные стандарты обработки массивов больших данных	На данный момент анализ данных происходит с более низкой скоростью и позволяет обрабатывать меньший массив данных
Искусственный интеллект	Применяется частично	Технология искусственного интеллекта лежит в основе системы поддержки принятия решений, например, ГАС «Управление», однако для более широкого спектра внутренних решений и законодательных инициатив необходимо участие сотрудников	Снижения потенциала и качества принимаемых решений, излишняя нагрузка на персонал, в связи с необходимостью участия человека в процессе принятия решений

Составлено автором на основе анализа проблем в области применения управленческих инноваций в Комитете по промышленной политике, инновациям и торговле.

Выявленные недостатки в системе управления кадрами Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле показывают, что на данный момент система управленческих инноваций не является оптимальной. Для устранения текущих несоответствий ведения процессов необходим пересмотр системы показателей результативности управленческих инноваций в государственном органе.

3.3 Рекомендации по совершенствованию использования управленческих инноваций в деятельности Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга.

Недостатки в реализации управленческих инноваций в деятельности Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга, рассмотренные в предыдущем параграфе, требуют решения. Главная цель использования инноваций заключается в повышении качества и эффективности выполнения Комитетом своих функций и задач. Измерение таких категорий осуществляется через показатели результативности, которые позволяют провести качественный анализ по набору факторов.

Система показателей результативности должна в первую очередь отвечать целям введения инновации, то есть оценивать степень достижения прогнозируемых результатов позитивного влияния от внедрения изменений в структуру. В случае с квалифицированной электронной подписью основной целью было сокращение издержек и ускорение процесса принятия решения. В результате её внедрения процессы действительно ускорились, однако доля документов, утвержденных таким образом, крайне мала. Как уже говорилось ранее, причиной тому становятся традиции, и привычки государственных гражданских служащих вести бумажный документооборот и непосредственно лично подписывать документы. Данный факт приводит еще одному показателю результативности – степень принятия. От того, как управленческая инновация будет воспринята персоналом, напрямую зависит её успех.

Также для оценки результативности необходимо вести работу по сбору и обработке обратной связи. С одной стороны, данная мера позволит получить важную информацию о качестве и применимости нововведения в государственном органе, а также выявить проблемы и недоработки внедренной инновации. С другой стороны, получение обратной связи от государственных служащих поможет повысить уровень принятия инновации, поскольку персонал будет осознавать, что его мнение будет услышано и будет иметь значение при введении изменений.

Ещё одним фактором, требующим внимания, является время. В зависимости от характера нововведения и его масштаба процесс может значительно варьироваться в

длительности. Тем не менее, промедление во внедрении инноваций может привести к накоплению негативных качеств системы с течением времени. При этом важно помнить, что снижение эффективности одного из элементов системы государственного управления влечет за собой снижение эффективности всей системы в целом. В силу того, что в Комитете используется линейно-функциональная организационная структура, решения, принимаемые высшим руководством доходят до исполнителей со значительной задержкой. В совокупности с тем, что сам процесс адаптации занимает определенное время, данный факт негативно сказывается на сроке реакции всей системы на изменения.

В результате проведенного исследования автором был разработан ряд рекомендаций, внедрение которых позволит поменять подход к введению и использованию инноваций в Комитете по промышленной политике, инновациям и торговле.

Во-первых, в отношении квалифицированной электронной подписи следует назначить целевой показатель числа подписанных ею документов на 3 месяца. Данный период согласуется с теорией «21/40/90»¹³⁵, предложенной австрийским психологом В. Франклом, который утверждает, что для формирования привычки требуется 90 дней. Как одно из основных преимуществ данного метода ведения документооборота повышается скорость оказания государственных услуг, что является показателем результативности для таких платформ как «Госуслуги» и системы ЕСЭДД. В связи с тем, что для данной управленческой инновации сильным барьером является приспособляемость персонала, необходимым будет являться проведение мероприятий по стимулированию сотрудников к его использованию. Так как система управления в Комитете по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга ориентирована на результат, установлении конкретной цели в виде скорости оказания государственных услуг. Использование данного инструмента ускоряет процессы ведения документооборота и делопроизводства, следовательно, рост числа документов, подписанных с помощью квалифицированной электронной подписи повысит активность её использования государственными гражданскими служащими, что в свою очередь позволит преодолеть барьер привычки и максимизировать полезное действие от внедрения данной инновации.

По завершению трехмесячного периода целесообразным является учредить конкурс для государственных служащих, основным критерием в котором будет доля подписанных с помощью квалифицированной электронной подписи в общем числе

¹³⁵ Бакунин, М., Полезные привычки. Как их создавать?/ [Электронный ресурс] // URL: <https://bakunin.com/poleznye-privychki/> (дата обращения 20.05.2020)

утвержденных данным сотрудником документов. Как и в случае назначения целевого показателя, с увеличением количества подписанных таким образом документов снижается влияние привычки, сотрудники быстрее проходят процесс приспособления, активнее используют данный инструмент, и одновременно с этим возрастает скорость документооборота.

Как уже говорилось ранее, система мотивации и стимулирования ограничена и не существует премии в сфере государственного управления. Соревновательная основа конкурса в данном случае позволит получить более высокое число документов с электронной подписью в системе по сравнению с выполнением целевого показателя, ключевой целью которого является преодоление ментального барьера, а также послужит источником мотивации для государственных гражданских служащих.

Во-вторых, следует проводить анонимный опрос государственных служащих об их мнении относительно введенной инновации. Данная мера позволит обеспечить получение обратной связи, которая может содержать важную информацию относительно принятия и удобства процесса, подвергнувшегося изменению, равно как и предложений по его дальнейшему усовершенствованию. Анонимный характер опросов позволит нивелировать то влияние, которое руководители в авторитарном стиле руководства могут иметь на своих подчиненных. Для Комитета это является актуальным, поскольку на данный момент также не существует прямого канала коммуникации между функциональными исполнителями и высшим руководством в связи со структурой организации. На основании проведенных опросов станет возможным получить и систематизировать информацию о восприятии персоналом инновации, а также о субъективной оценке эффективности нововведения в основной деятельности. На основании полученных данных возможным будет сделать ряд выводов о таких факторах результативности, как степень принятия инновации и её эффективность в конкретной сфере деятельности Комитета.



Рисунок 8 Шкала Ганта для согласования документов в электронной системе документооборота и делопроизводства.

Составлено автором на основе анализа данных, системы ЕСЭДД.

В-третьих, необходимо пересмотреть порядок рассмотрения определенных категорий документов в Единой системе электронного документооборота и делопроизводства исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга. Следует исключить из системы ЕСЭДД необходимость согласования документов с начальниками управлений, отделов и секторов, если оно не является элементом критического пути для данного документа. Как показано на шкале Ганта, приведенной на рисунке 8, сокращение этапов утверждения ряда документов позволит ускорить процесс согласования. Также, внесение данного изменения значительно снизит нагрузку на указанные категории должностей, что позволит повысить эффективность их трудовой деятельности, а также выстроить более рациональное взаимодействие между высшим руководством и исполнителем, что на данный момент является одним из приоритетных направлений в стратегии реформирования процессов в Комитете.

Внедрение данной меры согласуется с государственной программой Санкт-Петербурга «Повышение эффективности государственного управления в Санкт-Петербурге»¹³⁶, в рамках которой действует ряд подпрограмм, одной из которых является подпрограмма «Повышение качества предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций». В рамках блока целевых показателей «Повышение качества исполнения государственных функций» рассчитывается доля автоматизированных государственных функций от общего числа государственных

¹³⁶ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23 июня 2014 года N 494 «О государственной программе Санкт-Петербурга «Повышение эффективности государственного управления в Санкт-Петербурге»

функций, подлежащих автоматизации. Данный целевой показатель рассчитывается по следующей формуле¹³⁷:

$$\text{ДАГФ} = \frac{\text{КАГФ}}{\text{КГФА}} \times 100\%, \quad (1)$$

где ДАГФ - доля автоматизированных государственных функций;

КАГФ - количество функций реализованных в ГИС Санкт-Петербурга, зафиксированные в Реестре полномочий и функций;

КГФА - общее количество государственных функций, автоматизация которых возможна.

Внедрение данной рекомендации позволит увеличить количество автоматизированных функций руководителей среднего звена, что, тем самым повысит качество исполнения государственных функций чиновниками.

Наконец, для решения проблемы отсутствия единой базы данных документов между структурными подразделениями различных органов власти необходимо перейти на интегрированную электронную систему документооборота. Объединение действующих ЕСЭДД в единую базу позволит повысить качество принимаемых решений и инициатив за счет предоставления государственным гражданским служащим открытого доступ к пути документа от разработки до согласования и исполнения. Данная мера также позволит расширить возможности для бенчмаркинга среди государственных служащих, что позитивно скажется на системе в целом. Результатом перехода на единую архивную базу станет последним шагом в реализации государственной программы «Информационное общество», в рамках которого обозначено развитие технической и технологической основы становления информационного общества и повышение качества государственных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий. Наконец, использование открытых данных позволит обеспечить прозрачность, достоверность и полноту учетных сведений, что является ключевыми показателями качества государственного управления.

С позиции результативности внедрения данной управленческой инновации в Комитете применяется показатель доли электронного документооборота между органами государственной власти, который рассчитывается по формуле 2¹³⁸:

$$\text{ДЭД} = \frac{\text{КДЭ}}{(\text{КДЭ} + \text{КДО})} \times 100\%, \quad (2)$$

где ДЭД - доля электронного документооборота;

¹³⁷ Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности реализации государственной программы Санкт-Петербурга «Повышение эффективности государственного управления в Санкт-Петербурге» за 2017 год

¹³⁸ Там же.

КДЭ - количество документов между органами государственной власти Санкт-Петербурга, зафиксированных в ГИС ЕСЭДД;

КДО - общее количество документов, учтенных в системе документооборота в бумажном виде.

Результатом внедрения единой базы данных документов между структурными подразделениями станет рост доли электронного документооборота между органами государственной власти, так как появятся дополнительные возможности для формирования запросов между органами власти как исполнительной, так и законодательной власти.

Комитет по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга осуществляет оценку результативности в соответствии с Перечнем показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга, и Перечнем индивидуальных ключевых показателей результативности Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга. Согласно данным перечням оценка ключевых показателей результативности (КПР) осуществляется по конкретным областям ответственности, которые в свою очередь согласуются с целью и задачами Комитета.

Несмотря на то, что разработанные рекомендации не имеют прямого воздействия на показатели, участвующие в расчете результативности деятельности КППИТ, они способны косвенно повлиять его результативность. Так, например, пересмотр порядка утверждения документов в единой системе документооборота и делопроизводства Комитета совместно с переходом на использование квалифицированной электронной подписи позволит высвободить рабочее время управленцев среднего звена, которое будет затрачено на выполнение неавтоматизированных функций, в том числе и на организацию, и проведение мероприятий в рамках обозначенных направлений КПР. Следовательно, возрастет результативность деятельности государственных чиновников, что положительно отразится на степени достижения целевых показателей Комитета. Конкретные последствия от высвобождения рабочего времени, полученные путем внедрения рекомендаций представлены в таблице 9.

Важно отметить, что среди ключевых показателей результативности в Комитете крайне низкую долю занимает оценка результативности инноваций, в то время как большинство КПР выбраны в области промышленности и торговли. Иными словами, оценка результативности государственного органа нацелена в первую очередь на развитие экономического потенциала Санкт-Петербурга и в меньшей степени направлена на

повышение эффективности государственного управления путем внедрения управленческих инноваций.

Таблица 9 Ключевые показатели результативности Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга, рассчитываемые ежеквартально

КПР	Область ключевой ответственности	Последствия от внедрения рекомендации
Отношение количества услуг, оказанным субъектам МСП в рамках господдержки к количеству поданных субъектами МСП заявок	Реализация государственной политики в сфере развития малого и среднего предпринимательства	Государственные чиновники могут употребить время, высвободившееся за счет автоматизации процесса согласования документов на рассмотрение заявок субъектов МСП
Отношение количества выданных своевременно результатов к количеству поданных заявлений о предоставлении услуг	Лицензирование отдельных видов деятельности	Доступное рабочее время будет использовано для предоставления государственных услуг государственным гражданским служащим лицам, что ускорит процесс оказания услуги для лица, за ней обратившегося.
Доля заключений по проектной документации, выданных Комитетом в сроки, предписываемые постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 21.05.2015 № 438	Создание условий для реализации промышленности Санкт-Петербурга	Высвобожденное рабочее время будет использовано для составления заключений по проектной документации, тем самым сократится число заключений, выдаваемых после истечения установленного срока.
Доля презентационных мероприятий, реализованных Комитетом за отчетный период, от запланированного количества	Представление промышленного, предпринимательского и инновационного потенциала Санкт-Петербурга	Организация дополнительного мероприятия, которое позволит продемонстрировать достижения в области инновационных технологий.
Доля новостных сообщений, размещенных на официальных ресурсах от запланированного количества	Информационное обеспечение промышленной, инновационной и предпринимательской деятельности	Высвобожденное время следует употребить на подготовку новостных сообщений к размещению на сайте Комитета и на официальных страницах в социальных сетях.

Составлено автором по Приказу Правительства Санкт-Петербурга №П-22/2019 от 03.10.2019 «Об утверждении Перечня индивидуальных ключевых показателей результативности Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга и Перечня показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга»

Помимо оценки ключевых показателей результативности деятельности Комитета, указанных в перечня, органе государственной власти также ориентируется на национальные проекты и программы в части измерения эффективности государственного управления. Вдобавок к уже описанному ранее положительному эффекту влияния на целевые показатели государственной программы «Информационное общество», внедрение рекомендаций позволит ускорить достижение ключевого показателя

направления «Цифровое государственное управление»¹³⁹ – доля автоматизированного внутри- и межведомственного юридически значимого электронного документооборота государственных и муниципальных органов и бюджетных учреждений. ЕСЭДД, применяющаяся в Комитете, переносит документы, носящие внутриведомственный характер, в электронный формат. Тем не менее, данная система не используется для передачи документов между органами государственной власти, тем самым процесс цифровизирован не полностью. Объединение систем в единую базу документооборота позволит наладить процесс электронного оборота документов органов власти между собой и максимизировать целевой показатель. Таким образом, рекомендация поможет прямо повысить результативность управленческих инноваций в рамках данного направления.

Таким образом, реализация управленческих инноваций в Комитет по промышленной политике, инновациям и торговле не является оптимальной. Вследствие данного факта направления управленческих инноваций, применяемых в Комитете, должны быть пересмотрены и дополнены с учетом рекомендаций, предложенных автором. Расширение списка мероприятий по внедрению управленческих инноваций позволит повысить результативность основной деятельности исследуемого государственного органа, а также позволит добиться более высокой степени реализации ключевых целевых показателей Комитета.

¹³⁹ Федеральный проект «Цифровое государственное управление» // URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/> (дата обращения 25.05.2020)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной выпускной квалификационной работе были рассмотрены ключевые аспекты управленческих инноваций в государственном управлении. В рамках теоретических положений было раскрыто понятие государственного управления и входящие в него элементы. В качестве базовых показателей, используемых при оценке влияния государственного управления и государственного регулирования на общество были рассмотрены понятия «экономичности», «эффективности», «результативности» и «качества». Анализ государственного управления через призму этих характеристик показал, что для соответствия требованиям внешней среде и внутренних агентов и процессов государство должно ориентироваться на лучшие доступные технологии и практики, которые можно выявить по средствам бенчмаркинга процессов.

Рассмотренные в контексте лучшей практики нововведения указали на потребность государственного сектора внедрить изменения в управлении, для чего и были рассмотрены управленческие инновации и их особенности в государственной сфере. Как приоритетная инноваций для органов государственной власти было выделено управление по результатам, которое являлось одним из направлений административной реформы государственной службы.

На основании сравнения системы государственных услуг России до и после реформы были выявлены позиции качества, эффективности и результативности управления государственного сектора. Последующее изучение и анализ интегрированность принципов управления по результатам в стратегии деятельности органов государственной власти различных уровней позволил сделать вывод, что система целеполагания государственного сектора отличается системностью подхода, что было доказано сравнением различных нормативных актов развития Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях. Изучение ДРОНДов, национальных проектов государственных программ и других нормативно-правовых документов указало на необходимость выбора наиболее подходящей базы для оценки результативности. Сравнение существующих подходов позволило выявить основные тенденции и проблемы оценки результативности управленческих инноваций, на основании которых были предложены рекомендации относительно управления по результатам как инновации в государственном управлении.

В результате проведенного практического исследования была рассмотрена деятельность Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга. В рамках характеристики государственного органа исполнительной власти

была рассмотрена технология подбора и управления кадрами в Комитете, которая показывает, что прием на службу государственных гражданских служащих осуществляется исключительно с помощью системы кадрового резерва. Анализ внутренней среды Комитета позволил выявить, что все процессы и коммуникации в Комитете формализованы и определены линейно-функциональной организационной системой. Также было выявлено, что в качестве одной из ключевых компетенций в системе управления Комитета является ориентация на результат.

Далее автором были выделены характерные особенности реализации управленческих инноваций в государственных органах и приведены потенциальные барьеры, с которыми может столкнуться руководство на каждом этапе её внедрения. Учитывая выявленные трудности, с которыми может столкнуться система государственного управления, был произведен анализ эффективности ряда управленческих инноваций, применяемых в Комитете по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга, на основании которого были выделены конкретные проблемы управления инновациями в рассматриваемом государственном органе. К основным среди выявленных проблем были отнесены недостаточная интегрированность использования единой системы документооборота и делопроизводства исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, низкий процент использования квалифицированной электронной подписи при работе с документами, характер проведения тестирования на подтверждение квалификации государственного гражданского служащего на замещение должности, а также нерациональный порядок согласования ряда документов в системе ЕСЭДД.

С учетом выявленных недостатков текущей системы автором были предложены дополнительные индикаторы для оценки результативности внедрения управленческих инноваций, а также разработаны рекомендации по совершенствованию системы управления инновациями государственной гражданской службы в Комитете по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга. Рекомендации включили в себя следующие ключевые направления: разработка мероприятий по стимулированию использования квалифицированной электронной подписи, проведение опросов мнения государственных служащих в результате внедрения управленческих инноваций, пересмотр процесса согласования документов в системе ЕСЭДД, а также объединение баз данных структурных подразделений в единую интегрированную сеть.

Это позволит повысить результативность деятельности Комитета, измеряемую через степень реализации целевых показателей нормативно-правовых актов государственного стратегического планирования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Указ Президента от 19.11.2002 г. № 1336 «Реформирование госслужбы РФ (2003 - 2005 годы)»
2. Распоряжение Правительства РФ от 21.05.2004 г. №682-р
3. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»
4. Указ Президента от 12.12.2005 г. № 1437 «О продлении срока реализации федеральной программы (Указ от 19.11.2002 г. № 1336) «Реформирование госслужбы РФ (2003-2005) на 2006-2007 годы»
5. Федеральный закон РФ от 27.07.2010г. №210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг"
6. Поручение Президента Российской Федерации от 01.08.2008 Пр-1573
7. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»
8. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 года N 494 «О государственной программе Санкт-Петербурга «Повышение эффективности государственного управления в Санкт-Петербурге»
9. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 № 495 Государственная программа Санкт-Петербурга "Развитие промышленности, инновационной деятельности и агропромышленного комплекса в Санкт-Петербурге" (URL: <https://cppi.gov.spb.ru/media/uploads/userfiles/2020/01/14>)
10. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»
11. Постановление Правительства Республики Мордовия от 15 октября 2019 года N 404 «Об утверждении государственной программы Республики Мордовия «Цифровая трансформация Республики Мордовия»»
12. Распоряжение Правительства РФ от 30.11.2019 N 2881-р «О распределении дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ на 2019 год»
13. Атаманчук, Г. В., Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990. С. 33—49.
14. Ахметова, Н.А., Принцип прозрачности в деятельности органов государственной власти как основной фактор предупреждения коррупции//Научный сообщения. – 2006.
15. Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2005. — 800 с.
16. Белов, А., Как перенять передовой опыт других компаний /Журнал «Генеральный Директор», 2006
17. Бочарова, А. К., Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ/ВШМ. – М.: Изд. дом ВШМ, 2012.-68 с.
18. Бюджетирование, ориентированное на результаты: цели и принципы. Отчет Московского отделения Нидерландского Экономического Института, NEI-ECORYS Moscow, 20 декабря 2002 г.
19. Бюллетень о сфере образования «Развитие негосударственных вузов в России» март 2018 /Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации
20. Верлуп Е.В., Особенности применения бенчмаркинга в сфере государственного управления// Экономические Науки, 2015

21. Всемирный доклад ЮНЕСКО. Инвестирование в культурное разнообразие и диалог между культурами 430 С.
22. Гамукин В. Новации бюджетного процесса: бюджетирование, ориентированное на результат // Вопросы экономики : Журнал. — М., 2005. — Т. №2. — С. 4–22.
23. Гараев, С. Н., Административная реформа как способ повышения легитимности государственной власти в современной России // Вестник РУДН, серия Политология, 2008, No 4
24. Глухова, З.В., Государственное регулирование рыночной экономики: теория и практика - Омск Издательство СиБАДИ 2007, 165с.
25. Голота П.А. Развитие внутреннего потенциала региона на основе инструментария современного бенчмаркинга // Вестник Ростовского государственного экономического университета (РИНХ). – 2014. – № 3(47). – С. 11-15
26. Голубева, А.А., Соколова Е.В., Инновации в общественном секторе: введение в проблему, Вестник С.-Петербур. ун-та. Сер. Менеджмент. 2010. Вып. 4
27. Грэхем, Л., Сможет ли Россия конкурировать?/Издательство «Манн, Иванов и Фербер», М. – 2014
28. Долчек В. Качество предоставления управленческих услуг населению: зарубежный опыт // Управление современным городом. 2003. № 10–12. С. 44-45
29. Епифанова В.И. Отдельные вопросы проведения мониторинга наполнения данными ГАС «Управление» // Дельта науки. 2015. No 2. С. 75–78.
30. Ильин, В. А. Правящие элиты –проблема национальной безопасности России /В .А. Ильи/ Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 4. – С. 9–34.
31. Калмыков, Н.Н., Краснопольский, И.А., Кадровый резерв в системе государственной службы: эффективность и возможности //Лидерство и менеджмент. 3. (4). – 221-232.
32. Колесниченко, Е.А., Рудакова, О.В., Плахов, А.В., Эффективность государственного управления: Россия на фоне мировых тенденций// Среднерусский вестник общественных наук. 2018. №2.
33. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, включая Положение о Докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (в ред. Постановления Правительства РФ от 23.12.2004, № 838).
34. Корепина, А. В., Делегирование полномочий как метод государственного управления// Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)
35. Корочкин, В. Л., Поставить оценку. Регулирующее воздействие действующих нормативных актов пока не выяснено / Российская Бизнес-газета - Бизнес и власть № 46 (828)
36. Крутов, А.В., О соотношении эффективности и результативности регионального государственного управления// Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование, Выпуск 6 (2013)
37. Кузьминова Я.И., Жулина А.Б., Перспективы административной реформы// Административная реформа и сокращение контрольно-надзорных функции. 2016.
38. Магомедов, К.О. Вопросы обеспечения формирования кадрового резерва в системе государственной гражданской службы Российской Федерации. Москва, 2010.
39. Маслов Д. Обзор методов оценки эффективности государственного управления // Стандарты и качество. – 2007. – №7. – С. 76-80.
40. Мельникова, Р.И., Надуткина И.Э. Кадровый резерв на муниципальной службе: проектный подход к формированию // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. – 2014. – No 30 (193). – с. 19-23.

41. Месяц Г. А., Алдошин, С. М., Бузник, В. М., Иванов, В. В, Анализ инновационной деятельности РАН // Инновации. 2005. №3.
42. Мокина Л.С., Никитина Э.Г., Необходимость государственного регулирования экономики // Вестник Самарского государственного университета. 2015. № 2 (124). С. 153–156
43. Морозов, Ю. П., Инновационный менеджмент, М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. - 446 с.
44. Нагимова, А. М. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения / А. М. Нагимова. – Казань : Казан. гос. ун-т, 2009. – 188 с.
45. Назарова, А.А, Чмыр, Н.Н., Процесс внедрения инноваций на предприятие// Международный экономический форум 2014 г.
46. Павленко, Е., Минкомсвязи разработало проект о предоставлении госуслуг в режиме онлайн/ Парламентская газета. - 15.08.2019
47. Переверзина, О.Ю., Афанасьева Н.В. Управление человеческим потенциалом // Методы оценки персонала при формировании кадрового резерва. – 2010. – No 2. – с. 155-160.
48. Полиенко, М. А. Институциональные аспекты повышения эффективности государственного управления [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / М. А. Полиенко. – М., 2015. – 23 с.
49. Полтерович В. М. и др. Проблема формирования национальной инновационной системы //Журнал Экономика и математические методы (ЭММ). – 2009. – Т. 45. – No. 2.
50. Рекомендации Комитета по регуляторной политике и управлению ОЭСР, принятые в 2012 г. (ОЭСР, 2012)
51. Санто Б. Инновация как средство экономического развития. Пер. с венг. – М.: Прогресс, 1990.
52. Сороко А.В., Управление кадровым потенциалом государственной гражданской службы на основе формирования резерва управленческих кадров. / Дисс.... д. экон. наук., 2011. – 444 с.
53. Строков, А. И., Актуальные теоретико-экономические аспекты развития бюджетного федерализма в сфере распределения властных полномочий// Экономика и предпринимательство № 12-1 – 2016. С. 68-71.
54. Сулакшин С. С., Новиков Д. Б., Гаганов А. А., Хвьяля-Олинтер Н. А., Проблемная повестка современной России. Центр научной политической мысли и идеологии. - М.: Наука и политика. –2015. –184 с
55. Твисс Б. Управление научно-техническими нововведениями. – М.: Экономика, 1989.
56. Управление и гуманитарное знание : материалы междисциплинар. науч. семинара / [редкол.: Абчук В. А. и др.]. - Санкт-Петербург : Кн. дом, печ. 2004. - 203 с.
57. Филенко, Е.Н., Электронные административные регламенты: проблемы реализации в документационном обеспечении государственного управления// Журнал «Делопроизводство» N4 2009
58. Фроловичев, А. В., Формирование партисипативного стиля управления в системе государственной службы// Автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата социологических наук: Специальность 22.00.08, 22.02.2008. – «Саратовский государственный технический университет». -204 С.
59. Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А., Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. №2 (110).
60. Чайковская, Н.В., Панягина А.Е., Сущность инноваций: основные теоретические подходы // Современная экономика: проблемы, тенденции, перспективы, No4, 2011. - М., 2006.

61. Чермошенцева, Ю. И., К вопросу о необходимости государственного регулирования экономического развития на современном этапе// Социально-экономические явления и процессы, No 5-6 (027-028), 2011
62. Четвериков, В.С., Функции государственного управления в деятельности исполнительной власти// Вестник Московского университета МВД России № 3 (2010)
63. Чувалаева Т.А., Особенности государственного регулирования в развитых странах// Научный Вестник МГТУ ГА № 137 (2008)
64. Шаш, Н. Н., Национальные проекты в системе государственного стратегического управления/ Модернизация государственных финансов - Москва, 30 мая 2019 года
65. Шейнин Ю. М. Научно-исследовательские институты. Большая Советская энциклопедия.
66. Шумпетер Й. «Экономические циклы». - М: «Неон» 1996.
67. Южаков В.Н., Александров О.В., На пути к версии 3.0 // Государственная служба, 2014, №5 (91).
68. Аманжолова А.Т. «Электронное правительство» как инструмент модернизации государственного управления // Гуманитарная информатика. 2016. №10. // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-pravitelstvo-kak-instrument-modernizatsii-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 11.12.2019).
69. Бюджетная реформа в России 2004-2006 гг. – М. Институт развития промышленной и экономической политики, 2007. – 7 с. // URL: https://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/no_date/2007/budjet2006.pdf (дата обращения 20.05.2020)
70. Власти Петербурга решили достроить «Зенит-Арену» за счет школ, Би-Би-Си, 22.08.2016.//URL: <https://www.bbc.com/russian/news-37152944> (дата обращения 10.02.2020)
71. Всемирная организация интеллектуальной собственности World Intellectual Property Organization //URL: <http://www.wipo.int/> (дата обращения 12.10.2019)
72. Всемирный экономический форум. Индекс глобальной конкурентоспособности // URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (дата обращения 19.10.2019)
73. Государственная автоматизированная информационная система «Управление» .// URL: <http://gasu.gov.ru> (дата обращения 03.11.2019)
74. Государственной программа «Информационное общество» Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации // URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/programs/1/> (дата обращения 19.12.2019)
75. Губернатор Санкт-Петербурга работает с документами в электронном виде//Новости СЭД "Кодекс: документооборот" 01.09.2016 // URL: <http://kodeksdoc.ru/is-esedd/> (дата обращения 03.11.2019)
76. Гуманитарные технологии. Аналитический портал [Электронный ресурс] // URL: <https://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info> (дата обращения : 06.12.2019)
77. Дмитриев, М., Главная проблема «Стратегии 2020» — отсутствие политических возможностей для реализации // URL: <http://2020strategy.ru/news/32664731.html> (дата обращения 12.10.2019)
78. Единая справочная система центров государственных и муниципальных услуг «Мои Документы» Российской Федерации // URL: <https://моидокументы.рф> (дата обращения 02.03.2020)
79. Индекс восприятия коррупции-2002: Россия на 71 месте/ Трансперенси Интернешнл – Россия // URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/indeks-vospriyatiya-korruptsii-2002-rossiya-na-71-meste.html> (дата обращения 27.12.2020)

80. Информационно-аналитический бюллетень о развитии гражданского общества и некоммерческого сектора в РФ ВШЭ №1(16) 2019. С.10-13 // URL:https://grans.hse.ru/data/2019/09/08/1537476714/Bulleten%2016_small.pdf (дата обращения 12.01.2020)
81. Исследовательская организация ВЦИОМ // URL: <https://www.wciom.ru> (дата обращения 11.10.2019)
82. Кадровый портал Администрации Санкт-Петербурга // URL: www.hr.gov.spb.ru (дата обращения 29.04.2020)
83. Клевцова К. С. Управленческие инновации и их применение в российских компаниях // Молодой ученый. — 2017. — №3. — С. 342-344. // URL <https://moluch.ru/archive/137/38564/> (дата обращения: 23.11.2019).
84. Клименко А.В., Минченко О.С. Государственное регулирование экономики: вопросы теории и лучшая практика// Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. No 3 // URL: <https://vgmu.hse.ru/data/2016/10/06/1122683343/Клименко,%20Минченко%203-2016.pdf> (дата обращения 18.12.2019)
85. Колесникова, О. Н., Локтионова, Ю. Н, Управленческие инновации и инструменты их внедрения в управление организацией//Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии.-2009.-№6 // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlencheskie-innovatsii-i-instrumenty-ih-vnedreniya-v-upravlenie-organizatsiey/viewer> (дата обращения 12.10.2019)
86. Костюк И. К. Применение инновационных технологий в государственном управлении в контексте европейских стандартов // Молодой ученый. — 2014. — №21. — С. 519-521. // URL: <https://moluch.ru/archive/80/14307/> (дата обращения: 18.11.2019).
87. Левченко, К. А., Епанчинцев, В. Ю., Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации /Электронный научно-методический журнал Омского ГАУ. 2018. №1 (12). // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-podderzhka-malogo-i-srednego-predprinimatelstva-v-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения: 26.03.2020).
88. Материалы ОЭСР [Электронный ресурс] URL: <https://www.oecd.org/general/38464001.pdf> (дата обращения : 06.12.2019)
89. МВФ высоко оценивает бюджетную прозрачность в России/ Пресс-центр Минфин России // URL: https://m.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36842-mvf_vysoko_otseivaet_byudzhethnyu_prozrachnost_v_rossii (дата обращения 16.02.2020)
90. Министерство образования и науки Российской Федерации. Доклады о результатах и основных направлениях деятельности // URL: <http://mon.gov.ru/work/itog/> (дата обращения 13.12.2019)
91. Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» // URL: <http://static.government.ru/media/files/3b1AsVA1v3VziZip5VzAY8RTcLEbdCct.pdf> (дата обращения 26.01.2020)
92. Об итогах ежегодного социологического исследования уровня удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления в 2017 году // Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте России декабрь 2017 г.[Электронный ресурс]. // URL: http://ar.gov.ru/ru/gos_uslugi/index.html (дата обращения 11.11.2019)
93. Омельченко, М. А., Управленческие инновации: сущность, виды, особенности внедрения//Вестник университета №3, 2017 // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlencheskie-innovatsii-suschnost-vidy-osobennosti-vnedreniya/viewer> (дата обращения 30.09.2019)

94. Официальный сайт Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга // URL: <https://cppi.gov.spb.ru> (дата обращения: 25.03.2020).
95. Повышение эффективности функционирования системы государственного управления в Санкт-Петербурге // URL: <https://kis.gov.spb.ru/proekty/povyshenie-effektivnosti-funkcionirovaniya-sistemy-gosudarstvennogo-up/> (дата обращения: 12.04.20)
96. Портал Европейской Комиссии [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en (дата обращения : 16.11.2019)
97. Общая схема оценки CAF [Электронный ресурс] // URL: <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191> (дата обращения : 14.11.2019)
98. Проект «via Future». Каталог идей [Электронный ресурс] // URL: <https://viafuture.ru/katalog-idej/sotsialnye-innovatsii> (дата обращения : 14.09.2019)
99. Пухальский А. Н., Состав и свойства управленческих инноваций: платформа для стратегического развития организации//Управление экономическими системами. №4/2014 URL: <http://uecs.ru/uecs64-642014/item/2862-2014-04-16-11-01-21> (дата обращения : 04.04.2020)
100. Россия заняла 15 место в рейтинге по прозрачности бюджета/ REGNUM МОСКВА, 8 марта 2018 // URL: <https://regnum.ru/news/economy/2388510.html> (дата обращения : 27.01.2020)
101. Росстат. Справка о численности и оплате труда гражданских служащих федеральных государственных органов за 2018 год // URL: https://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/plat1-18.htm (дата обращения : 14.11.2019)
102. Сайт Минэкономразвития России // URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/designElements/business> (дата обращения : 02.05.2020)
103. Сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <http://gov.garant.ru/document?id=99749&byPara=1> (дата обращения : 16.03.2020)
104. Сергеева, Ю., Вся статистика интернета на 2019 год – в мире и в России/ digital-агентство WebCanape. 11.02.2019 // URL: <https://www.webcanape.ru/business/vsya-statistika-interneta-na-2019-god-v-mire-i-v-rossii/> (дата обращения : 14.11.2019)
105. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. ISO 9000:2005 Quality management systems - Fundamentals and vocabulary (ИДТ. – М. : Стандартиформ, 2009. – 3.2.15) [Электронный ресурс]. // URL: <http://files.stroyinf.ru/Data1/55/55465/> (дата обращения : 05.12.2019 г.).
106. Социальный проект «Забота» // URL: <http://zabota.vologda-portal.ru> (дата обращения: 27.12.2019)
107. Средняя зарплата в РФ составила 47,657 тыс руб/МК RU // URL: <https://www.mk.ru/economics/2019/07/19/srednyaya-zarplata-v-rf-sostavila-47657-tys-rub.html> (дата обращения : 29.11.2019)
108. Топ-10 стран по числу выданных патентов в мире/ Вести.Экономика // URL: <https://www.vestifinance.ru/articles/111752?page=3> (дата обращения : 05.04.2020)
109. Финансовый словарь Финам [Электронный ресурс] URL: <https://www.finam.ru/dictionary> (дата обращения: 16.01.2020).
110. Цели Международной организации по стандартизации ISO // URL: <https://iso.org> (дата обращения : 20.09.2019)
111. Электронный портал «Ваш контроль» // URL: <https://vashkontrol.ru> (дата обращения: 14.11.2019)

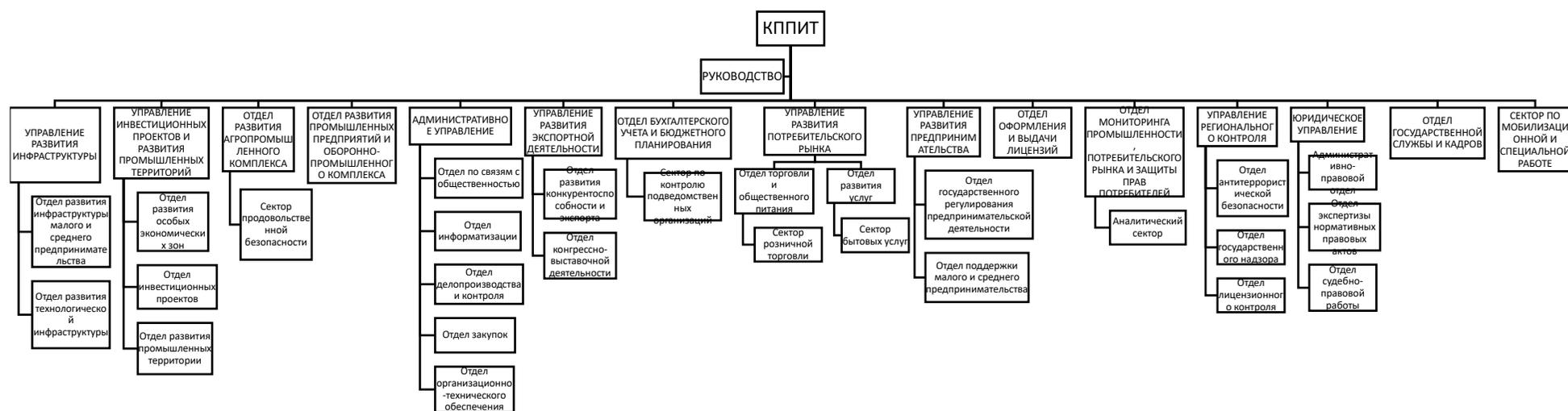
112. Юрьева О.В., Бутов Г.Н., Акмалов А.Ф. Формирование кадровых резервов в системе государственной гражданской службы // Казанский педагогический журнал. – 2013. – No 6 (101). – с. 140-148. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-kadrovyyh-rezervov-v-sisteme-gosudarstvennoy-grazhdanskoj-sluzhby> (дата обращения: 25.03.2020)
113. Яндиев М. И. Аналитический обзор: «Инновации в России» // Социально-гуманитарное и техническое образование //URL: <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/33592> (дата обращения : 19.11.2019).
114. Akhtar, S., Ensuring Accountability in the Post-2015 Development Agenda/ United Nations ESCAP 2014
115. Al-Othaimen, Series of Actions to Tackle Challenges of Unemployment in OIC Member States/ 34th Ordinary Session of the Board of Directors of Islamic Center for Development of Trade (ICDT)
116. Bean, R., Radford, R., The business of Innovation: Managing the corporate imagination for maximum results. Amacom 2011
117. Bendixsen, S., Guchteneire, P. Best Practices in Immigration Services Planning. Journal of Policy Analysis and Management. 22, 2003. 677-682.
118. Earl, L., An historical comparison of technological change, 1998-2000 and 2000-2002, in the private and public sectors/ Science Innovation and Electronic Information Division Catalogue № 7 (2004)
119. Gokhberg L., Meissner D. Innovation: Superpowered invention // Nature. 2013. Vol. 501. P. 313-314., с.314
120. Grigoriev L., Morozkina A. Cooperation in the investment sphere // 5th BRICS summit, 2013
121. Hamel, G. The Future of Management / G. Hamel. – Boston : Harvard Business School Press. 2013, 288.
122. Isaeva E.V., Verlup E.V. Benchmarking is a tool of strategic management in the system of territorial sustainable development // Наука и человечество. – 2014. – №6. – С. 182-194.
123. Kanigel, R., The One Best Way: Frederick Winslow Taylor and the Enigma of Efficiency, New York, 1997
124. Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3rd Edition
125. Thomson, P., Public sector management in period of radical change: 1979-1992// Public, Money & Management, 12(3): 33-41
126. Bardach, Eugene. «The Extrapolation Problem: How Can We Learn from the Experience of Others?» Journal of Policy Analysis and Management 23, no. 2, 2004, 205-20. URL: www.jstor.org/stable/3326147 (дата обращения : 14.11.2019)
127. Coglianese, C., What Does Risk-Based Regulation Mean?//The Regulatory Review, Jul 8, 2019 URL: <https://www.theregreview.org/2019/07/08/coglianese-what-does-risk-based-regulation-mean/> (дата обращения : 29.10.2019)
128. Gunningham, N., Grabosky, P., Designing Smart Regulation /Oxford University Press, Oxford, UK, 1999 // URL: <http://www.oecd.org/environment/outreach/33947759.pdf> (дата обращения : 07.11.2019)
129. Prime minister's awards for excellence in public sector management/ АСТ ИПАА URL: <https://www.act.ipaa.org.au/pm-awards> (дата обращения 20.01.20)
130. Publin D9 “On the differences between public and private sector innovation” by Thomas Halvorsen, Johan Hauknes, Ian Miles and Rannveig Røste // URL: <http://www.aviana.com/step/publin/reports/d9-innovation.pdf> (дата обращения : 26.12.2019)

131. Rutgers, M. R., & van der Meer, H. (2010). The origins and restriction of efficiency in public administration: Regaining efficiency as the core value of public administration. *Administration & Society*, 42, 755-779. // URL: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0095399710378990> (дата обращения : 12.10.2019)
132. Transparency International /. Corruption Perceptions Index 2016 - Transparency International.// URL: <https://www.transparency.org>. (дата обращения : 14.09.2019)
133. UN E-Government Survey 2018 // URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018> (дата обращения : 23.12.2019)
134. Worldwide Governance Indicators [Электронный ресурс] // URL: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (дата обращения : 06.12.2019)
135. Yap Kioe Sheng, What is Good Governance?/ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, // URL: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (дата обращения : 31.10.2019)

ПРИЛОЖЕНИЕ

Приложение 1

Организационная структура Комитета по промышленной политике, инновациям и торговле Санкт-Петербурга



Составлено автором по внутренним документам Комитета по промышленной политике, инновация и торговле Санкт-Петербурга