

*Хайруллина М. Н.*

*студентка магистратуры Института управления, экономики и финансов*

*Казанский (Приволжский) федеральный университет*

**ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ИННОВАЦИОННЫХ МЕТОДОВ  
И ТЕХНОЛОГИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ  
ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

*Аннотация.* Статья посвящена разработке системы инновационных методов и технологий в органах государственной власти. Исходя из специфики сферы государственного управления, определены основные ориентиры. Рассмотрены условия реализации реформ в субъектах Приволжского федерального округа. Обозначены эффекты, которые могут быть получены при внедрении системы.

*Ключевые слова:* государственное управление, инновационное развитие, внедрение инноваций в органах государственной власти, система инновационных технологий, Приволжский федеральный округ

*Hayrullina M. N.*

*master student of the Institute of Management, Economics and Finance*

*The Kazan (Volga region) Federal University*

**CREATION OF A SYSTEM OF INNOVATIVE METHODS AND  
TECHNOLOGIES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN PUBLIC  
AUTHORITIES OF VOLGA FEDERAL REGION'S ENTITIES**

*Abstract.* This article focuses on creation of a system of innovative methods and technologies of public administration in public authorities. Proceeding from the specificity of public administration basic guidelines are identified. Conditions of implementing the reform in Volga Federal Region's entities are considered. Possible effects from the implementation of the system are marked.

*Operative words: public administration, innovative development, application innovations to public authorities, system of innovative technologies, Volga Federal Region*

Качество инновационных процессов в сфере государственного управления зависит от того, насколько полно, последовательно и адекватно условиям объекта инновирования они реализуются. Соответственно, для обеспечения высокой эффективности инновационных методов и технологий государственного управления при их внедрении необходимо использовать системный подход.

Под термином «технология управления» в традиционной интерпретации (наиболее распространенной в современной литературе) подразумевается совокупность приемов (способов) воздействия на объект управления, необходимых для достижения поставленной цели. Соответственно, инновационные технологии государственного управления, которые следовало бы внедрить в государственных органах в целях совершенствования их деятельности, представляют собой комплекс методов (способов) управления социально-экономическими отношениями с использованием новшеств в ключевых функциях управления (организационная структура, технико-технологическое обеспечение, информатизация процессов и т.д.), позволяющих качественно реализовывать стратегию инновационного развития, повышать эффективность и конкурентоспособность государственных услуг, обеспечивать устойчивость в бюджетных отношениях.

Специфика применения инновационных методов в государственном управлении состоит в том, что управленческие инновации в государственном секторе внедряются директивно (после принятия соответствующих решений, утвержденных правовыми актами, органы государственной власти региона выполняют поручения по внедрению конкретных инноваций в установленные сроки).

Кроме того, важно учитывать, что специфика внедрения и последующего совершенствования инновационных процессов в государственном управлении регионами заключается в ориентации на ведущие (бюджетообразующие) отрасли региональной экономики, приоритеты развития территории, обозначенные в региональной стратегии социально-экономического развития, и использование сильных сторон (преимуществ) региона. Эти процессы должны внедряться в рамках программных документов, которые содержат комплекс мероприятий, направленных на развитие региона. Такие программы на сегодняшний день приняты во всех субъектах ПФО. Однако в то же время в силу фрагментарной, недостаточно активной работы государственных органов по внедрению новых технологий и методов управления эти мероприятия либо реализуются лишь частично, либо не реализуются вовсе (формальная отчетность о выполнении мероприятий подменяет реальные действия). Соответственно, очевидна потребность во внедрении такой системы инновационных методов и технологий (далее — системы инноваций), которая позволит реализовать комплексные, а не точечные преобразования.

На современном этапе главными ориентирами административной реформы в регионах ПФО должны стать международный опыт цифровизации и информатизации государственного сектора, стремление к обеспечению высокой функциональности социально-экономических процессов на несырьевой основе. Недостаточно эффективное государственное управление многими экспертами сегодня рассматривается как одна из главных причин, препятствующих формированию потенциала экономического роста. При этом инновирование системы государственного менеджмента посредством внедрения современных методов управления (в частности, для решения стратегических задач, которые декларировались еще 10-15 лет назад, но так и не были решены, например задача по максимальному снижению административной нагрузки на бизнес)

рассматривается как самый перспективный способ участия государственного сектора в обеспечении неснижаемых темпов экономического роста [1, с. 21-23].

В настоящее время наиболее актуальными не только для субъектов ПФО, но и для большинства других регионов являются следующие **направления инновационной деятельности:**

– внедрение проектного управления для повышения результативности деятельности в сфере управления инновационным развитием и инвестициями (в частности, за счет использования лучших мировых и российских практик внедрения института проектных офисов в государственном секторе);

– переход от сугубо административной системы управления к мониторингу (контролю), основанному на принципах риск-менеджмента (это позволит снизить административную нагрузку на бизнес и повысить эффективность функционирования института государственной гражданской службы в регионах);

– внедрение процессного управления с целью рационализации рутинных операций государственных органов и снижения затрат на обеспечение их выполнения (например, оптимизация бюджетных расходов на содержание аппарата государственных служащих, выполняющих эти операции).

Эти направления инновационной деятельности как компоненты системы инноваций могут быть относительно быстро реализованы в рамках новой административной реформы, которая предполагает переход от традиционных линейно-функциональных связей в системе государственного управления к менеджменту по результатам и процессному управлению, которые являются более гибкими и ориентированы на внедрение инновационных методов и технологий. Такой переход позволит обеспечить

новые перспективы для трансфера инновационных методов, использующихся в бизнесе, в государственный сектор.

Далее рассмотрим элементы предлагаемой к внедрению в государственное управление субъектов ПФО системы инноваций более подробно.

При внедрении **такой инновационной технологии, как проектное управление**, которое является одним из самых эффективных инструментов для развития инфраструктуры и управления инвестициями и одним из основополагающих элементов системы инноваций, в системе государственного управления происходит трансформация директивных (линейных) взаимосвязей в систему матричного управления.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 [2] при внедрении проектного управления предполагается наличие определенной автономии органов управления проектами (проектные офисы, команды или комитеты) от существующей директивной (линейно-функциональной) структуры государственных органов, а также формирование предпосылок для наделения структурных единиц по управлению проектами собственными кадровыми и финансовыми ресурсами, технологиями.

Внедрение второго элемента системы — **инновационных риск-ориентированных методов** — в систему государственного контроля обеспечит децентрализацию большей части оперативных управленческих решений, связанных с реализацией региональными властями контрольно-надзорных функций, задач по мониторингу подконтрольных процессов. При внедрении таких методов управления принятие решений будет осуществляться с учетом факторов риска, исходящих от субъектов контроля, и постепенно будет переведено на автоматический режим. Более того, использование объемных массивов данных (в международной практике получили название «больших» данных — Big Data [3]) в качестве источника

информации для формирования профилей субъектов государственного контроля (путем внедрения соответствующих технологий обработки массивов данных в государственных органах) и их ранжирования по степени риска позволит максимально автоматизировать процесс принятия решений. Таким образом, помимо повышения качества выполнения самих контрольных функций государственными органами, будет значительно упрощена иерархическая структура, снижена нагрузка на административный аппарат (в частности, за счет перераспределения или сокращения кадровых ресурсов): на смену цепочке (вертикали) согласований придет автоматизация режима принятия решений с использованием информационной базы лучших практик. Это увеличит долю оперативных решений, принимаемых на нижнем уровне иерархии (уровень специалистов) без участия управленческих звеньев среднего и высшего порядка.

И наконец, внедрение третьего элемента системы — **инновационной технологии процессного управления** — потребует децентрализации традиционной директивной системы регионального управления, которая сформирована не только в субъектах ПФО, но и в других регионах России. Преимуществами такой децентрализации станет устранение межведомственных «перегородок» (четкое распределение полномочий между ведомствами, не позволяющее инициировать определенные решения, находящиеся вне компетенции).

Кроме того, внедрение управления по процессам предполагает установление в системе управления subsidiarity и перенос оперативных решений на нижние уровни иерархии, на которых технически возможно принятие самостоятельных оперативных решений, в том числе при взаимодействии младших специалистов — исполнителей процесса из разных функциональных подразделений и даже ведомств. Безусловно, на начальном этапе внедрения технологии процессного управления в региональных органах власти (в особенности с недостаточно высоким уровнем

инновационного развития: Марий Эл или Пермский край) могут возникать трудности — специфика процессного управления будет противоречить основным принципам работы линейной (директивной) структуры. Однако по мере замещения директивной модели процессными механизмами произойдет «подстройка» системы управления под новые принципы взаимодействия исполнителей и руководителей. Кроме того, будут снижаться бюджетные расходы, произойдет оптимизации временных затрат на подготовку и принятие решений.

Необходимо также принимать во внимание, что в ряде случаев операции, выполняемые государственными органами в рамках линейной модели государственного управления, могут противоречить новым механизмам процессного управления, в связи с чем потребуются своевременно обнаруживать и устранять эти узкие места. Так, за счет значительного потенциала для оптимизации управленческих процессов можно нейтрализовать «якоря», которые существенно замедляют принятие решений, — например, дополнительные рутинные операции, возникающие в результате избыточной регламентации деятельности государственных органов региона, закрепленных в нормативно-правовых актах.

Большинство правовых актов (наибольшее число актов, прямо и косвенно регулирующих процессы инновирования государственного управления в Нижегородской области и Республике Башкортостан) предполагают «бумажный» характер взаимодействия между структурными подразделениями регионального государственного аппарата, устанавливают длительные сроки исполнения и согласования (как правило, сроки регулируются административными регламентами, которые во многом соответствуют регламенту Правительства РФ [4] и составляют в среднем до 14 дней для несрочных документов и до 5 дней для срочных) и порядок подготовки решений, предусматривающий большое количество действий и документов (зачастую продублированные).



Следовательно, внедряя инновационную технологию процессного управления, правительствам субъектов Приволжского федерального округа изначально следует провести тщательную инвентаризацию нормативно-правовой базы, отменить неработающие нормативные акты, устранить продублированные поручения, добиться компактности правовой базы (например, вместо 3-4 документов, регламентирующих смежные вопросы государственного управления, принимается один). Масштабную реформу нормативно-правовой базы оптимально реализовать в рамках обычной деятельности органов власти, чтобы не допустить сбоев в работе системы государственного управления. Например, внедрение принципа каскадного принятия решений (реализация процессов «сверху вниз») через централизованное приведение административных практик государственных органов в соответствие с изменениями в законодательстве, вносимыми в рамках внедрения процессного управления, позволит осуществить «мягкий» переход к использованию новых механизмов подготовки и принятия решений.

Помимо этого, система инноваций позволит обеспечить максимальную централизацию процедур (например, укрупнение рутинных задач обеспечительного характера, необходимых для функционирования бухгалтерских службы, системы закупок, информационно-технического обеспечения и т.д.), а использование методик учета и анализа бюджетных расходов по направлениям финансирования (АВС-планирование) при переходе на процессное управление будет способствовать централизации управления затратами на обеспечение деятельности конкретных подразделений, реализующих функции государственного управления в определенных сферах, и проводить мониторинг качества работы отдельных государственных служащих (процессный формат).

Следует отметить, что при внедрении предлагаемой системы инноваций в систему государственного управления регионов ПФО особую



роль будут играть информационные технологии (ИТ), которые могут быть внедрены, например, путем внутреннего или внешнего трансфера. В данном случае речь идет о выстраивании горизонтальных взаимосвязей в системе государственного управления за счет автоматизированного межведомственного обмена данными. Для этих целей может быть использована такая инновация, как облачные сервисы (платформы), — по типу межведомственной информационной платформы, запущенной в Пермском крае, которая позволила систематизировать обмен данными между исполнительной и законодательной властью, ускорить процесс принятия важных правовых актов и существенно повысить качество последних.

Более того, внедрение инноваций, связанных с облачными сервисами, значительно упростит взаимодействие государства с коммерческим и общественным сектором в рамках развития государственно-частного партнерства, поскольку государственные органы получают возможность:

- работы с Big Data (большими данными);
- использования технологий блокчейн, которые уже давно вышли за рамки криптовалют и успешно применяются органами государственной власти за рубежом (блокчейн — непрерывная последовательная цепочка информационных блоков, которые, как правило, хранятся в копиях на множестве разных компьютеров, но оперируются централизованно[5]);
- внедрения машинного обучения (обработка информации и разработка решений с помощью искусственного интеллекта);
- использования преимуществ Интернета вещей (Интернет вещей — это управление различными процессами и устройствами с помощью Интернета. Представляет собой глобальную сеть компьютеров и исполнительных устройств (датчиков, сенсоров, накопителей), связь между которыми осуществляется по интернет-протоколам (IP) [6, с. 5]).

В рамках государственно-частного партнерства, внедрение предлагаемой системы позволит превратить нижний уровень иерархии исполнителей в государственных органах регионов ПФО в сеть с горизонтальными связями и полной автоматизацией процессов, а основными исполнителями функций станут субъекты, относящиеся к частному сектору. Органы государственной власти субъектов ПФО смогут выполнять функции координаторов и так же, как и остальные участники государственно-частного партнерства, работать в режиме онлайн-взаимодействия. В свою очередь, бюрократические процессы, в которых возможно лишь вертикальное взаимодействие государственных служащих внутри своих ведомственных структурных «колодцев» (или «шахт»), замещаются унифицированными решениями, созданными на базе анализа Big Data и алгоритмов сетевого программирования и интегрированными в информационные платформы.

Эффект масштаба может быть получен от автоматизации многих видов рутинных операций (например, функции мониторинга за подведомственными учреждениями, реализация контрольных мероприятий в рамках планов проверок, еженедельная сверка информации с МФЦ и т.д.), присутствующих в функциях государственных органов субъектов. Подобная централизация не имеет ничего общего с централизацией бюрократического характера, которая, по сути, отождествляется с вынесением решений на высшие уровни иерархии государственного управления. Таким образом, централизация процессов на базе облачных платформ подразумевает не концентрацию полномочий по принятию решений на верхних уровнях иерархии, а локализацию процедур, связанных с их выработкой, в конкретных подразделениях (либо одном подразделении) аппарата регионального государственного управления. Само принятие решений, как правило, автоматизируется и контролируется рядовыми исполнителями (например, с помощью контрольных карт процессов Шухарта), что

позволяет разгрузить высшее звено региональной власти и ускорить процессы принятия управленческих решений.

При успешном внедрении описанных инновационных технологий в линейно-функциональной, директивной модели государственного управления регионов ПФО произойдут следующие фундаментальные изменения:

- законодательное закрепление равной юридической силы электронных и бумажных документов;

- более высокий приоритет электронного документа, заверенного усиленной цифровой подписью, перед бумажным носителем аналогичного содержания;

- повышение оперативности информационного обмена между структурными подразделениями органов государственной власти субъектов ПФО, совершенствование качества формирования официальной документации государственными служащими (единый алгоритм составления электронного документа, перманентный мониторинг и контроль за правильностью заполнения электронных данных в режиме реального времени);

- возможность ведения электронных реестров юридически важных документов и процессов (после автоматизации большинства рутинных операций значительно сократится «путь» документа — количество исполнителей документа или процесса станет минимальным и будет исключена необходимость участия руководителей верхнего уровня иерархии).

Кадровое реформирование, как результат внедрения системы инновационных методов и технологий управления в деятельность государственных органов, сформирует такие организационные ценности, как: инициативность, непрерывность совершенствования процессов государственного управления и главное — ориентированность

государственных служащих, выполняющих задачи, не на начальника, а на конечного потребителя государственной услуги — гражданина (клиентоориентированность).

В Приволжском федеральном округе процесс инновирования государственной гражданской службы в этом отношении уже запущен и пока изменения коснулись в большей степени рядовых государственных служащих, работающих с населением. Речь идет о многофункциональных центрах государственных и муниципальных услуг (МФЦ), которые, как показал анализ, наиболее инновированы в Республике Башкортостан и Республике Татарстан, немалое внимание развитию этого института уделяется также и в Пермском крае (однако в настоящее время наблюдается нехватка финансирования).

В среднем по анализируемым регионам ПФО (Нижегородская область, Татарстан, Башкортостан, Марий Эл и Пермский край) на один субъект приходится порядка 14 МФЦ, и в дальнейшем предполагается расширять эту сеть (в частности, в рамках подпрограмм развития электронного правительства). С одной стороны, МФЦ являются своего рода «конкурентами» государственным органам субъектов при оказании государственных услуг населению и бизнесу, однако с другой — это и инструмент, способствующий повышению качества выполнения задач государственными служащими [7, с. 185]. Это обусловлено тем, что в тех регионах, где сеть МФЦ характеризуется значительным покрытием территории и высокой эффективностью (за счет уникального программного обеспечения, позволяющего использовать единое информационное пространство внутри региона), получатели государственных услуг предпочитают экономить время и оформлять заявки по принципу «одного окна» в пределах одного-двух визитов в МФЦ, что ведет к оттоку «живых» посетителей приемных органов государственной власти и, как следствие к сокращениям аппарата. Оставшиеся же после сокращения сотрудники

стремятся выполнять свою работу более качественно, чтобы не «проиграть» конкурентную борьбу с МФЦ. Следовательно, внедрение инноваций бизнес-образца, связанных с деятельностью многофункциональных центров, не только повышает эффективность государственного управления, но и сокращает аппарат неэффективных работников и позволяет обеспечить существенную экономию бюджетных средств.

Что касается внедрения принципов проектного управления в органах государственной власти субъектов ПФО, то перед разработкой программы по их адаптации целесообразно обратиться к лучшим практикам других регионов и федеральных округов. Например, может быть использован уникальный опыт Белгородской области по внедрению проектных команд в системе государственного управления в соответствии с постановлением правительства Белгородской области от 31.05.2010 № 2020-ПП «Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области» [8].

В проектных командах, которые создаются в форме квазиструктур в органах государственной власти, так же как и в бизнес-среде, предусмотрено четкое разграничение полномочий и ответственности, задаются ресурсы на входе и выходе проекта, строго лимитируется время на реализацию проектных мероприятий. Хотя государственные служащие продолжают выполнять те же задачи, которые стояли бы перед ними в линейной иерархической структуре, но в то же время они пользуются гибкостью бизнес-процессов и возможностью оперативного взаимодействия с любыми контрагентами (другие органы власти, бизнес, общество, высшее руководство). Иными словами, внедрение такой инновационной технологии управления, как государственный менеджмент через создание проектных команд, обеспечивает прозрачность и легкую управляемость процессами, предоставляет возможность для установления персональной

ответственности и измеримого конечного результата в оговоренные (утвержденные) сроки.

Для гарантированного эффекта при внедрении инновационных методов проектного управления в государственный сектор необходимо перевести решение комплексных задач регионального развития в плоскость конкретных экономически обоснованных проектов с перечнем определенных мероприятий и сроками их реализации, а также с измеримыми и достижимыми целевыми показателями. Проектные команды должны возглавлять проектные менеджеры, персонально ответственные за результаты реализации мероприятий и расходование бюджетных средств. Данный подход позволит активно привлекать бизнес к инвестированию в развитие региона на условиях государственно-частного партнерства.

Таким образом, представляется, что в первом приближении система инновационных методов и технологий государственного управления, которую предлагается внедрить в субъектах ПФО, даст значительный эффект в виде ускорения темпов регионального развития (повышение качества и эффективности госуправления во всех сферах должно дать синергетический эффект). Однако перед внедрением следует детально оценить социально-экономический эффект от предложений с использованием современных методов анализа.

#### **Использованные источники:**

1. Маслов Д. В., Дмитриев М. Э., Айвазян З. С. Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество : аналит. обзор. - М. : Изд-во РАНХиГС,; Центр стратег. разработок, 2018. – 57 с.

2. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_206009/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/) (дата обращения: 03.10.2018).

3. Протасов С. Что такое Big Data? [Электронный ресурс] // Постнаука. Технологии [сайт]. - URL: <https://postnauka.ru/faq/46974> (дата обращения: 03.10.2018).

4. О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (в ред. от 07.10.2017) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации [сайт]. - URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102136072&backlink=1&&n d=102087083> (дата обращения: 03.10.2018).

5. Авдеев М. Блокчейн-технологии в госуправлении. Мировой опыт [Электронный ресурс] // Forbes [сайт]. URL: <http://www.forbes.ru/tehnologii/343203-blokcheyn-tehnologii-v-gosupravlenii-mirovoyu-opyt> (дата обращения: 04.10.2018).

6. Росляков А.В., Ваняшин С.В., Гребешков А.Ю. Интернет вещей: учеб. пособие. - Самара : Изд-во ПГУТИ, 2015. - 200 с.

7. Тимербулатова Н. Э. Анализ деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в регионах Приволжского федерального округа // Сб. трудов науч.-практ конф. «Управление стратегическим развитием территорий» (Саратов, 29 янв. 2016 г.). - Саратов : Изд-во Саратовск. ф-ла РАНХиГС, 2016. - С. 184-187.

8. Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области : постановление правительства Белгородской области 31.05.2010 № 2020-ПП (в ред. от 27.04.2015) [Электронный ресурс] // Главбух [электрон. журн.]. - URL: [https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81\\_198879\\_bel\\_190\\_pp\\_part1\\_14](https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81_198879_bel_190_pp_part1_14) (дата обращения: 03.10.2018).