

*Хайруллина М. Н.*

*студентка магистратуры Института управления, экономики и финансов*

*Казанский (Приволжский) федеральный университет*

**ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ И ПРЕПЯТСТВУЮЩИЕ  
ИННОВИРОВАНИЮ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
В СУБЪЕКТАХ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

*Аннотация.* Статья посвящена выявлению факторов, оказывающих влияние на инновирование органов государственной власти. Представлена модель инновационного процесса в сфере государственного управления. Рассмотрены особенности процесса внедрения инноваций в субъектах Приволжского федерального округа на различных уровнях. При проведении исследования учитывался жизненный цикл инновационных технологий.

*Ключевые слова:* государственное управление, инновационное развитие, внедрение инноваций в органах государственной власти, жизненный цикл инноваций, Приволжский федеральный округ

*Hayrullina M. N.*

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

*The Kazan (Volga region) Federal University*

**FACTORS CONTRIBUTING AND INHIBITING APPLICATION  
INNOVATIONS TO PUBLIC AUTHORITIES OF VOLGA FEDERAL  
REGION'S ENTITIES**

*Abstract.* This article focuses on identify factors that influence application innovations to public authorities. The innovative process model in public administration is provided. The features of application innovations process at various levels in Volga Federal Region's entities are considered. The research takes into account a life cycle of innovative technologies.

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

Процесс внедрения инноваций в органах государственной власти специфичен. Так, он имеет большую продолжительность по сравнению с аналогичными процессами в сфере бизнеса, что обусловлено необходимостью апробации, предварительного обсуждения и тщательного анализа последствий внедрения инноваций в силу высокой социальной ответственности. Кроме того, требуется обеспечение достаточной степени координации и согласованности внутренних процессов в органах государственной власти, прозрачности их функционирования. В целях совершенствования деятельности органов государственной власти инновационные методы и технологии должны применяться с учетом факторов, способствующих и препятствующих инновированию, что позволит более эффективно использовать сильные стороны и нивелировать слабые.

Для того чтобы выявить факторы, оказывающие влияние на инновирование органов государственной власти субъектов ПФО, необходимо четко представлять механизм внедрения инноваций, а именно — **схему инновационного процесса в сфере государственного управления**. В этих целях воспользуемся результатами исследования, проведенного А. Е. Деменко, которым были сформулированы основные принципы формирования жизненного цикла инноваций в системе государственного управления [11, с. 12–14].

По мнению автора, инновационный процесс не заканчивается этапом внедрения инновационной технологии в систему управления. Поскольку по мере расширения области применения новации совершенствуются, средства технического обеспечения или институт государственной гражданской службы становятся более эффективными, приобретают новые преимущества,

инновационный процесс в системе государственного управления сопровождается постоянными изменениями и представляет собой совокупность перманентных реформ. Процесс инновирования можно представить в виде многоуровневой системы, где каждому этапу внедрения инновационных технологий соответствуют свои (специфические) факторы.

При этом учитывая, что государственные органы субъектов ПФО функционируют в соответствии федеральным законодательством и принятыми в рамках него региональными актами, положения которых в целом идентичны, можно предположить, что во всех субъектах ПФО на инновирование госуправления оказывают влияние одни и те же факторы.

Рассмотрим факторы влияния на каждом уровне механизма инновирования.

**1. Методологический (подготовительный) уровень.** На этом уровне определяются миссия и цели инновационной технологии, внедряемой в систему государственного управления субъекта ПФО, а также осуществляется стратегическое планирование, предполагающее постановку задач, которые будут решаться с помощью внедряемой инновации.

Положительным фактором на данном уровне является то, что регионы ПФО выработали программы внедрения инноваций, сформировали правовую основу, которая позволяет следовать ключевым ориентирам и распределять полномочия и ответственность региональных органов государственной власти (в первую очередь это касается программных документов — государственных программ, в которых закреплён алгоритм разработки (трансфер, бенчмаркинг и т.д.) и внедрения новшеств).

Однако, с другой стороны, содержание программ инновационного развития зачастую формируется государственными служащими, не имеющими специальных знаний и навыков, по шаблону (заимствуется из ранее реализовавшихся программ или аналогичных комплексов мероприятий федерального уровня). В связи с этим имеют место недоработки —

формализм (отсутствие конкретики в характеристиках инноваций и результатов от их внедрения), неточность планирования времени реализации программы и т.д.

**2. Уровень аналитики.** На этом уровне осуществляются всесторонний анализ процесса внедрения инновационных технологий и подсчет ресурсов, необходимых для его реализации. Положительными факторами, способствующими внедрению инноваций в систему государственного управления субъектов ПФО, являются: наличие ориентиров инновационного развития (в Республике Татарстан и Нижегородской области определены в стратегиях инновационного развития регионов, в Республике Башкортостан — в законодательстве о стимулировании инновационной деятельности); на программные мероприятия по внедрению инноваций в региональном бюджете выделен раздел с конкретной суммой бюджетных назначений; строго определен порядок разработки и согласования документов, круг ответственных; накоплена информационно-аналитическая база прошлых периодов. В то же время подобные ориентиры отсутствуют в нормативной базе Пермского края и Республики Марий Эл, что значительно снижает эффективность процессов инновирования в этих регионах.

Один из наиболее существенных негативных факторов этапа аналитики, препятствующий эффективному внедрению инновационных технологий в сферу государственного управления, — отсутствие актуализации механизмов внедрения инноваций, заимствованных из базы опыта прошлых лет. Например, в Республике Башкортостан государственные программы инновационного развития на текущий период в целом идентичны программам, которые были составлены 10 лет назад, нет мониторинга внедренных инновационных решений (в том числе в систему государственного управления). Это приводит к неэффективному использованию новшеств, некорректной постановке целей и, как следствие, к нерациональному использованию бюджетных средств.

Среди других факторов, оказывающих значительное негативное влияние на внедрение инноваций в систему государственного управления на данном этапе, бюрократичность процессов государственного управления; скрытое неприятие инноваций (сопротивление) со стороны государственных гражданских служащих; неэффективное использование кадрового резерва государственной гражданской службы в части работников с навыками и опытом работы в высокотехнологичных сферах. На сегодняшний день среди всех регионов ПФО такие факторы имеют слабое влияние лишь в Республике Татарстан, где (как уже сообщалось ранее) большое внимание уделяется повышению квалификации работников государственных органов, взаимодействию государственных институтов с научными и коммерческими организациями сектора высоких технологий, стимулированию и ускорению трансфера инноваций [2, с. 61–62].

**3. Уровень разработки.** На этом этапе проводится разработка методики (либо технической документации), определяются формы, средства и методы реализации процесса внедрения инновационных технологий.

Факторами, оказывающими положительное влияние на инновирование государственных органов ПФО, являются наличие отлаженных механизмов взаимодействия системы государственного управления с организациями образования и науки, стратегий развития государственно-частного партнерства, увеличение объемов государственной поддержки НИОКР [3].

Однако большинство субъектов ПФО испытывают сложности с коммерциализацией и внедрением результатов инновационного процесса, запуском их на рынок или популяризацией. Сегодня лишь небольшая часть инновационных разработок доводятся до внедрения, в то время как основная масса инноваций ограничиваются публикациями и выступлениями на конференциях, проводимых с участием представителей науки, государства, бизнеса.

**4. Уровень внедрения и управления** — это уровень принятия конкретных решений и действий, осуществления операций, необходимых для инновационного процесса в системе государственного управления.

На данном уровне внедрения инноваций в субъектах ПФО преобладает влияние негативного фактора — медленное развитие нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности системы государственного управления. Анализ правовой основы инновационной деятельности и инновационного развития ведущих субъектов РФ, входящих в состав ПФО, показал, что на сегодняшний день целостная система правового регулирования разработки, внедрения и стимулирования развития инноваций в сфере госуправления отсутствует, не сформулирован понятийный аппарат (инновации часто обобщаются и не подразделяются, например, на инновации в системе государственного управления и системе государственной гражданской службы, системные и единовременные (точечные) инновации), не вполне конкретно формулируются цели и задачи региональной инновационной политики [4, с. 124–125].

Кроме того, правовые механизмы реализации государственно-частного партнерства действуют в большей степени формально, «на бумаге», так как из всех субъектов ПФО только в Республике Татарстан созданы определенные условия для эффективного взаимодействия государства и высокотехнологичной отрасли экономики (особая экономическая зона «Алабуга», научный город Иннополис, научно-технический кластер). Но при этом даже в Татарстане региональные правовые акты (практически не увязанные между собой) не содержат универсальных механизмов правового регулирования инновационного развития как коммерческого, так и государственного сектора. В большинстве актов правительств субъектов ПФО не содержится четких механизмов трансфера инноваций, финансирования государственно-частного партнерства в области внедрения

инновационных технологий, порядка льготного стимулирования инновационно ориентированных организаций и пр.

В настоящее время есть потребность в принятии пакета взаимоувязанных правовых актов, которые определяли бы не только перечень норм и сферу их применения (например, по отраслям), но и механизм реализации этих норм, что крайне необходимо для эффективного инновационного развития. При этом инициатива по совершенствованию инновационного законодательства регионов ПФО должна исходить от высших органов управления субъектами РФ [5, с. 117].

**5. Контроль и оценка.** Этот уровень является одним из наиболее важных в системе управления инновационным развитием и предполагает мониторинг реализации планов по внедрению инноваций и оценку их эффективности на каждом этапе инновирования. Среди основных факторов, оказывающих положительное влияние на инновирование государственных органов ПФО, имеющих место на данном уровне, можно выделить широкие возможности для развития информационно-технологического обеспечения деятельности государственного управления (внедрение новых программ и технических средств, оснащение рабочих мест новой вычислительной техникой и т.д.) и наличие конкретных ориентиров для развития кадрового потенциала государственной гражданской службы (например, целевые показатели по наращиванию численности специалистов в сфере высоких технологий).

Однако для этого уровня характерны и негативные факторы, такие как низкие темпы модернизации из-за несогласованности действий органов государственной власти субъектов ПФО, ответственных за инновационное развитие, и отсутствия инициатив со стороны должностных лиц, принимающих решения. Безусловно, в последние годы государственное управление в регионах ПФО прошло значительную техническую модернизацию (электронное правительство, цифровизация государственных



услуг, использование интерактивных инновационных технологий для взаимодействия с населением и субъектами бизнеса и т.д.), но во многих случаях эти новации используются либо не в полном объеме, либо неэффективно по причине отсутствия централизованной системы обучения государственных гражданских служащих навыкам применения инновационных технологий. Более того, многие технологические инновации (например, программные комплексы) не обновляются и быстро устаревают, что приводит к неработоспособности новаций, которые на этапе внедрения характеризовались как перспективные.

Однако при определении факторов важно учитывать не только специфику самого процесса инновационного развития, но и **особенности жизненного цикла инновационных технологий** (в общих чертах), который также подразделяется на ряд ключевых этапов. Рассмотрим эти этапы более подробно.

**Этап «нулевого цикла».** На этом этапе органы государственной власти регионов ПФО должны оценить целесообразность разработки и внедрения той или иной инновации, проанализировать степень потребности структурных подразделений в ее внедрении. Предпосылки к внедрению инноваций могут формироваться как непосредственно в государственной структуре (органе государственной власти или его подразделении, на высшем уровне управления регионом, на уровне отдельных должностных лиц), так и появиться на фоне внешнего воздействия — под влиянием общества и (или) бизнеса. В рамках рассматриваемого этапа проводится детальная оценка потребности в инновировании: какой эффект может быть получен от внедрения инновации, какие государственные органы испытывают наибольшую потребность в ее внедрении и т.д.

**Этап создания инновации.** Главной особенностью этапа создания инновации на современном этапе является специфическая черта инноваций в сфере государственного управления — неприменимость классической



формы разработки, внедрения и развития инноваций (тройная «спираль» инноваций: взаимодействие власти, бизнеса с наукой — ключевых элементов инновационной системы [6]). Это обусловлено тем, что расходы на инновирование (включая разработку инновации) полностью берет на себя региональный бюджет, а научные исследования и опытно-конструкторские разработки инноваций выполняются государственными учреждениями образования и науки. Такое положение является фактором, препятствующим ускорению инновационного развития государственного управления в субъектах ПФО. Соответственно, следует искать пути перехода от сложившейся неэффективной системы создания «государственных» инноваций, постепенно вовлекая в нее бизнес-сообщество, посредством стимулирования государственно-частного партнерства.

**Этап внедрения инновации.** На этапе внедрения инновации в регионах Приволжского федерального округа (как и во многих других регионах России) имеет место значительная степень риска сопротивляемости изменениям со стороны государственных структур и государственных служащих, что объясняется, как правило, нежеланием менять устоявшуюся структуру управления и алгоритм работы, даже несмотря на их низкую эффективность. Этот негативный фактор в регионах ПФО может быть нейтрализован за счет совершенствования системы повышения квалификации или переподготовки государственных служащих (в рамках существующих и новых программ) и оптимизации порядка материального стимулирования [7, с. 275].

**Этап развития (распространения) инновации.** На этом этапе жизненного цикла инновации происходит ее распространение (диффузия) (например, интеграция программных комплексов МФЦ с новым информационно-техническим обеспечением администрации РБ, включение технологии онлайн-отбора кандидатов для кадрового резерва в электронное правительство Нижегородской области, трансформация и актуализация

зарубежного опыта в экономике Республики Татарстан), внедрение системы информационно-технического взаимодействия исполнительных и представительных органов Пермского края. Однако поскольку государственное управление многогранно и требует особого подхода к выбору инноваций, в самом начале этапа развития инновации необходим анализ «совместимости» инновации с той сферой государственного управления, в которой она будет распространяться. Может оказаться, что инновация не адаптирована для определенных государственных структур и станет затратным «мертвым грузом». Соответственно, на этапе развития должны быть своевременно выявлены и нейтрализованы фактор несовместимости и фактор бесполезности (внедрение инновации в те процессы, где она не принесет никаких результатов).

**Этап снижения темпов развития инновации.** По мере исчерпания потенциала инновации темпы ее развития (распространения) снижаются, так как обычно ей на смену приходят новые инновации. Однако необходим анализ, является ли снижение темпов развития результатом влияния «естественного» фактора, поскольку замедление развития может быть и результатом отказа системы государственного управления от освоения нововведений (система отвергает потребность в модернизации и приобретает консервативный характер), что является негативным фактором. Для изменения этой негативной тенденции должны проводиться прогнозирование и планирование инновационного развития, которые предусматривают установление конкретных периодов начала и завершения этапа замены (замещения) инноваций и утверждение объемов трудовых и финансовых ресурсов на эти цели.

**Этап замещения (отказа) от инновации.** Наступление этого этапа совпадает с моментом устаревания инновации и необходимости ее замещения «новой» инновацией, с сохранением основного назначения. При этом в ряде регионов ПФО наблюдается значительное отставание отдельных

государственных структур в процессе перехода на инновацию следующего поколения. Это связано с тем, что во многих случаях предпринимаются попытки «подстроить» инновационные технологии нового уровня под существующую нормативно-правовую базу и сохранить объем трансакционных издержек регионального бюджета на уровне предыдущего периода (в целях экономии бюджетных средств), а это неизбежно приводит к неэффективности новаций. На этапе замещения субъектам ПФО следовало бы руководствоваться комплексом показателей эффективности инновационного развития государственного управления, которые позволяют оценить результативность новшеств как внутри структуры государственного управления, так и в системном взаимодействии государственных органов с обществом и бизнесом. Среди индикаторов эффективности инновационного развития государственного управления особо следует выделить:

- снижение расходов бюджета на функционирование системы государственного управления;
- наличие (отсутствие) способности системы регионального государственного управления к саморазвитию;
- степень адаптируемости системы государственного управления к трендам социально-экономического и общественно-политического развития;
- результативность взаимодействия системы государственного управления с научной средой, бизнесом, обществом [8, с. 18–19].

Оценка эффективности инновирования системы государственного управления исключительно по экономическим показателям (что в настоящее время и практикуется в субъектах ПФО, когда эффективность инноваций оценивается только с позиции рационального использования средств бюджета) методологически неверна. Результативность инновационного развития государственного управления должна рассматриваться с точки зрения его встраивания в общую стратегию развития институциональной

экономики, в частности с применением концепции трансакционных издержек.

Таким образом, в настоящее время на инновирование органов государственной власти в субъектах Приволжского федерального округа оказывают влияние преимущественно факторы системного характера — уровень развития нормативно-правовой базы, способность системы государственного управления к саморазвитию, качество кадровых ресурсов государственной гражданской службы, полнота и рациональность использования потенциала развития технико-технологического обеспечения системы государственного управления.

По результатам анализа практики применения инновационных методов и технологий государственного управления в органах государственной власти субъектов Приволжского федерального округа РФ можно сделать вывод, что региональными властями принимаются определенные меры по внедрению инновационных технологий в деятельность органов государственной власти. При этом высокие темпы инновационного развития сохраняют лишь некоторые субъекты ПФО, а именно Нижегородская область, Республика Татарстан и Республика Башкортостан. В этих регионах предпринимаются попытки внедрения не только управленческих инновационных технологий, но и технико-технологических и образовательных новшеств. Пермский край характеризуется средним уровнем инновационного развития и определенной долей риска по снижению эффективности процессов внедрения инновационных технологий (результативность будет сохраняться лишь при четком следовании ориентирам и реальном, а не «бумажном» выполнении стратегических задач, определенных в госпрограммах). Республика Марий Эл — без преувеличения отсталый в плане инновационного развития регион, что негативно отражается не только на ее экономике, но и на сводных показателях федерального округа.

Итак, были рассмотрены базовые уровни, на которых осуществляется внедрение инновационных технологий в систему государственного управления субъектов Приволжского федерального округа, с характерными для каждого из них факторами влияния, с учетом особенностей жизненного цикла инновационных технологий. Установлено, что нередко процесс внедрения инноваций затягивается на продолжительный период, так как правовая основа инновационного развития далеко не совершенна. Нормативно-правовые акты нуждаются в уточнении и совершенствовании не только по причине утраты актуальности, но и в связи с тем, что они не учитывают влияния на процесс инновирования ряда важнейших факторов, которые оказывают как позитивное, так и негативное воздействие. Среди таких факторов: степень развития государственно-частного партнерства, уровень профессиональной подготовки государственных гражданских служащих, навыки использования системного подхода в государственном управлении и пр.

Соответственно, есть потребность в разработке рекомендаций по формированию системы инновационных методов и технологий государственного управления в органах государственной власти субъектов Приволжского федерального округа в части совершенствования нормативно-правовой базы и актуализации планов по внедрению новшеств в соответствии с современной экономической и геополитической обстановкой.

#### **Использованные источники:**

1. Деменко А.Е. Организационно-методический инструментарий инновационного развития системы государственного управления : автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – СПб : Изд-во ун-та управления и экономики, 2015. – 30 с.

2. Сахненко В.М. Проблемы научно-инновационного развития промышленного сектора региона // Вестник Поволжского института управления. – 2018. – Т. 18. – № 1. – С. 56–63.

3. Рустам Минниханов обратился с ежегодным посланием Государственному Совету Республики Татарстан [Электронный ресурс] // Президент Республики Татарстан [сайт]. – URL: <http://president.tatarstan.ru/rus/poslanie-prezidenta.htm> (дата обращения: 05.08.2018).

4. Рейтинг инновационного развития субъектов РФ. – М. : Изд-во Ин-та стат. исслед. и экономики знаний НИУ ВШЭ, 2016. – 248 с.

5. Моисеева И.В. Практика использования инструментов ГЧП в субъектах ПФО с учетом условий и предпосылок формирования кластерных инициатив // Государственно-частное партнерство. – 2016. – Т. 3. – № 2. – С. 113–134.

6. Михайлов В. Вихри «тройной спирали» [Электронный ресурс] // Эксперт [эл. журн.]. – URL: <http://expert.ru/siberia/2014/42/vihri-trojnoj-spirali/> (дата обращения: 07.08.2018).

7. Мавлютова Э.М. Перспективы использования технологии блокчейн в деятельности органов государственной и муниципальной власти и оказании ими услуг населению // Сб. мат-лов II Междунар. науч.-практ. конф. МГУ имени М.В. Ломоносова (Москва, 26 октября 2017 г.). – М. : Аспект Пресс, 2018. – С. 272–276.

8. Кочнов Д.А. Инновационная трансформация высокотехнологического комплекса экономики России в современных условиях : автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – М. : Изд-во РАНХиГС при Президенте РФ, 2018. – 26 с.