

ИННОВАЦИОННОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПОСТРОЕНИЕ ВЕРТИКАЛИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

К. О. Павлова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 12 мая 2010 г.

Аннотация: *статья посвящена проблемам внедрения инноваций в государственное управление. В частности, рассмотрено влияние тенденций укрепления вертикали исполнительной власти на возможность внедрения инноваций в государственную управленческую деятельность.*

Ключевые слова: *инновации, государственное управление, инновационное государственное управление, вертикаль исполнительной власти, «электронное правительство».*

Abstract: *this article considers problems of implementation of innovations in governance and public administration. The paper also touches upon the issue of influence of strengthening Russian executive power vertical on the implementation of innovative technologies in public administration.*

Key words: *innovations, state government, innovative governance, vertical of executive power, e-government.*

Внедрение в сферу государственного управления новых технологий и методов является одной из наиболее значимых задач административных преобразований, проводимых в настоящее время в Российской Федерации. В связи с этим рассмотрение проблем инноваций и инновационной деятельности в сочетании с управленческой тематикой приобретает особо актуальное значение. Следует отметить, что одними из первых разработкой проблемы внедрения инноваций в сферу государственного управления стали заниматься эксперты Организации Объединенных Наций. Так, по мнению экспертов ООН, в самом общем виде инновация в государственном управлении представляет собою некую творческую идею, обеспечивающую решение неотложных проблем, возникающих в процессе реализации государственной политики¹. В соответствии с мнением экспертов ООН, инновация в государственном управлении представляет собой поиск эффективных и творческих решений новых проблем или нахождение «новых решений старых проблем». Кроме того, эксперты подчеркивают, что инновационная деятельность в государственном управлении не дает «фиксированных», окончательных результатов, представляя открытый процесс поиска решений, творчески развиваемый теми, кто их принимает².

¹ См.: Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works. Department of Economic and Social Affairs. United Nations. New York, 2006.

² См.: Князев С. Н., Ганчеренок И. И. Управление инновациями и инновации в управлении // Вестник Моск. ун-та. Сер. 21, Управление (государство и общество). М., 2007. № 4. С. 28.

Следует отметить, что наибольшую актуальность проблема повышения эффективности и результативности управленческой деятельности приобретает в периоды усиления регулирующих функций государства в экономической и других сферах жизнедеятельности общества, тенденция к которому наблюдается в последнее время во всем мире. Важность поиска новых подходов к управленческой деятельности обусловлена двумя противоречивыми особенностями современного развития. С одной стороны, выстраивание управленческой вертикали открывает новые возможности целенаправленного планомерного развития всего общества, а с другой – усиливаются угрозы и риски неоправданного ограничения и сворачивания свободной, инициативной, творческой самодеятельности человека как главного мотора общественного развития. С учетом данных тенденций крайне важно найти выверенный баланс и добиться компромисса между этими двумя векторами возможных социальных трансформаций, соединить воедино «организованность и планомерность» общественного развития со свободным, инициативным, творческим характером социальных инноваций³.

Выделяют несколько типов инноваций в государственном управлении, в том числе:

- учрежденческую инновацию, когда основное внимание уделяется обновлению существующих учреждений и/или созданию новых;
- организационную инновацию, включающую внедрение новых рабочих процедур или методов руководства в сфере государственного управления;
- инновацию в форме совершенствования процессов, когда основное внимание уделяется повышению качества предоставляемых государством услуг;
- концептуальную инновацию, направленную на внедрение новых форм управления (например, интерактивное формирование политики, управление на основе широкого участия населения, «горизонтальное»/сетевое управление)⁴.

Как видим, безотносительно к типу инноваций в государственном управлении инновационный управленческий процесс в общем виде сводится к поиску наиболее рациональных решений проблем, возникающих в ходе реализации государственных функций, при этом выделение проблемы, принятие решений и их реализация должны производиться свободно, без согласования с вышестоящей инстанцией. Первостепенной задачей модернизации управленческой деятельности во все большей степени становится соединение всех имеющихся возможностей трех главных субъектов социальной организации и социального управления: во-первых, государственных органов, представляющих общенациональный интерес; во-вторых, институтов гражданского общества, выража-

³ См.: Потехин В. А. Развитие взаимодействия государства и гражданского общества как условие модернизации управленческой деятельности // Власть. 2010. № 8. С. 59.

⁴ См.: Князев С. Н., Ганчеренок И. И. Указ. соч. С. 28.

ющих социальные интересы и самостоятельную инициативу объединений граждан; в-третьих, свободной, творчески активной личности, которая в условиях инновационной экономики становится ключевым звеном общественного прогресса. Другими словами, действия конкретных государственных служащих должны быть ориентированы на результат, а не на оценку этих действий вышестоящими чиновниками. Вопрос о том, кто и как должен оценивать действия чиновников в государственном секторе, будет определять существование самой возможности принятия «свободного решения» и, соответственно, возможности осуществления инновационного государственного управления. В том случае, если государственный служащий за неправильно принятое решение будет немедленно уволен (именно уволен, поскольку работу служащего оценивает и принимает решение об эффективности его работы вышестоящий чиновник), то никакой инициативы, несогласованной с тем же вышестоящим чиновником, нижестоящий чиновник не проявит. Очевидно, что согласованная «инициатива» не может рассматриваться как элемент инновационной управленческой деятельности, поскольку таковой не является по определению. Существующий способ управления обеспечивает выстраивание всех властных структур в принятии решений согласно мнению (целям, интересам и пр.) одного центра управления, от которого зависят не исполнение и реализация решения, а приобретение статуса – назначение, утверждение, представление и др. В подобном механизме априори исключены публичные, транспарентные способы разрешения разногласий и способы выработки консенсусных и компромиссных решений. Эффективность действия этого механизма обеспечивается простым способом: тот, кто не подчиняется этим принципам, не сможет находиться у власти. Данная система уже показала свою несостоятельность⁵.

Соответственно следует обеспечить условия для создания такой системы, в которой чиновник, для того чтобы работать на результат (т.е. в интересах граждан государства), в планировании своей деятельности ориентировался бы на оценку граждан эффективности его работы, поскольку в конечном счете на работу его принимают те же граждане. Для создания данной модели социальной организации необходимо преодолеть застарелый стереотип государственной бюрократии, в основе которого лежит недоверие к человеку, к проявлениям его свободной инициативы, самостоятельности, самостоятельности, творческого подхода к решению задач⁶.

Возможно ли определить, насколько готово Правительство Российской Федерации к переходу на инновационный путь развития и имеются ли в его действиях к тому тенденции, подразумевающие начало этого процесса? То, что этот процесс должен быть инициирован именно правительством, в общем, не вызывает сомнения, по крайней мере, в части Правительства Российской Федерации. Как отмечают Д. Осборн и П. Пластрик,

⁵ См.: Дементьев А. Единая исполнительная вертикаль в системе публичной власти // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2 (51). С. 100.

⁶ См.: Потехин В. А. Указ. соч. С. 61.

«в мире быстрых изменений, технологической революции, глобальной экономической конкуренции, дифференцированных рынков, высокообразованной рабочей силы, требовательных потребителей, а также строгих фискальных правил централизованные вертикальные монополии оказываются слишком медлительными, слишком неоперативными и просто неспособными на изменения и инновации»⁷. При этом было отмечено, что подходы, используемые различными странами для реформы государственного сектора, являются в значительной степени универсальными и включают следующее:

- децентрализацию управления внутри правительственных структур и делегирование ответственности на более низкие уровни управления;
- пересмотр обязанностей правительства: что оно должно делать и за что платить; за что оно должно платить, но не делать само; что оно не должно ни делать, ни оплачивать;
- сокращение размеров системы государственной службы, приватизацию и корпоративизацию ее отраслей;
- поиск более эффективных (с точки зрения соотношения затрат и результатов) способов производства услуг, таких как заключение контрактов на выполнение услуг, рыночные механизмы и платность услуг для потребителей;
- ориентацию на потребителя, включая публикуемые стандарты качества социальных услуг;
- определение и измерение размера услуг;
- реформы, ориентированные на упрощение перестройки и сокращение издержек самих реформ⁸.

Действительно, укрепление вертикали исполнительной власти в Российской Федерации за последнее время превратилось из лозунга строительства государства в хорошо отлаженный, действующий механизм. При этом выстраивание управленческой вертикали существенным образом повлияло на экономическую и политическую жизнь государства. Законодательное закрепление процедуры назначения глав исполнительной власти регионов, изменение законодательства о некоммерческих организациях, влияние государства на расстановку политических сил свели к минимуму возможность проведения независимых выборов, что в свою очередь плохо сочетается с попытками государственной власти либерализовать современную российскую политическую систему.

Следует констатировать, что обратная связь через процедуру освобождения государственного служащего от должности работает безупречно в части противодействия проявлению какой-либо инициативы в области управления. Отсюда следует вывод о том, что структура построения государственной власти на высшем уровне проецируется и на низшие уровни: в любом государственном учреждении назначаемый лидер создает

⁷ Цит. по: Юртаев А. Н. Электронное правительство как фактор инновационного развития парадигмы государственного управления // Вестник Казанского технологического ун-та. 2008. № 4. С. 248.

⁸ См.: Там же. С. 248–249.

собственную вертикаль власти, диктуя собственный стиль управления и ориентируясь в подборе кадров не на компетентность и инициативность, а на личную преданность.

Таким образом, укрепление вертикали власти, с одной стороны, и децентрализация управления внутри правительственных структур с одновременным делегированием ответственности на более низкие уровни управления, с другой стороны, на наш взгляд, являются вещами взаимоисключающими. Правительство Российской Федерации до настоящего времени не пересмотрело своих обязанностей: что оно должно делать и за что платить. Наоборот, наиболее эффективным способом управления оно до сих пор считает непосредственное управление. Так, чрезвычайная ситуация, явившаяся следствием распространения лесных пожаров в ряде регионов страны летом 2010 г., продемонстрировала неэффективность существующего порядка управления лесным фондом, в связи с чем Указом Президента Российской Федерации от 27 августа 2010 г. № 1074 Федеральное агентство лесного хозяйства было переведено в прямое подчинение Правительству Российской Федерации⁹. Таким образом, Правительство Российской Федерации еще раз подтвердило, что, по его мнению, подчинение органа государственной власти напрямую правительству является наиболее эффективным способом управления, что никак не согласуется с принципами инновационной управленческой деятельности.

В последнее время в подтверждение направленности на повышение эффективности государственного управления представители Правительства Российской Федерации неоднократно заявляли о необходимости сократить численность государственных служащих. Между тем совершенно очевидно существование обратной тенденции – количество государственных учреждений возрастает, и этого не может не быть, поскольку укрепление вертикали исполнительной власти без качественных изменений в системе государственного управления, без внедрения эффективных и результативных методов управления может происходить только за счет количественных изменений. В свою очередь, эффективность управленческой деятельности должна определяться проявлением свободной инициативы индивида, его самостоятельности, творческого подхода к решению задач, работой на результат, т.е. как раз всем тем, что выстроенная вертикаль исполнительной власти не позволяет сделать. Вероятно, то немногое, что можно ожидать от Правительства Российской Федерации в части внедрения инноваций в государственное управление – это поиск более эффективных (с точки зрения соотношения затрат и результатов) способов оказания государственных услуг, таких как заключение контрактов на выполнение услуг, использование рыночных механизмов при оказании услуг, установление принципа платности предоставления услуг для потребителей; ориентированность при оказании государствен-

⁹ О Федеральном агентстве лесного хозяйства : указ Президента Российской Федерации от 27 августа 2010 г. № 1074. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ных услуг на потребителя, включая публикуемые стандарты качества социальных услуг; определение и измерение размера услуг. Данная направленность оптимизации властно-правового взаимодействия общества и государства, иных органов управления основывается на сервисном подходе к пониманию сущности государства. Указанный подход связан с такими направлениями оптимизации властно-правовой деятельности, как развитие сетевых форм управленческого взаимодействия, формирование «электронного правительства», коммуникативных технологий контроля и планирования, развитие «онлайн-овых» услуг, формирование многосторонних связей, позволяющих гражданам активно участвовать в отправлении власти.

Осуществление функций государственного управления в форме услуг, оказываемых государством гражданам и иным субъектам, – один из краеугольных камней концепции «электронного правительства». Вообще, представление любой производственной деятельности как оказания услуг заказчикам в настоящее время является наиболее перспективным подходом в современном бизнесе. Как отмечает Х.-Ю. Варнике, «производители, считающие себя производителями услуг ... имеют очевидные преимущества в конкуренции»¹⁰. Такой подход позволяет совершенно иначе взглянуть на организационную структуру компании, на ее производственную деятельность, пересмотреть критерии эффективности.

Понятие «услуга» подразумевает несколько принципиальных вещей, имеющих далеко идущие последствия как в сфере экономики, так и в сфере государственного управления. Оказание услуги подразумевает наличие совершенно конкретного ее получателя. Если массовое товарное производство ориентируется на некоего «усредненного» потребителя, то в данном случае массовое производство заменяется производством небольших партий товаров, вплоть до уникального товара, ориентированного на удовлетворение потребностей конкретного заказчика. Клиентоориентированность государственных услуг соответственно означает внутреннюю и внешнюю ориентированность на клиента или заказчика, гибкий подход к оказанию услуг, учет удовлетворенности потребителя услугой и т.д.¹¹

Взаимная ответственная зависимость между публичными органами власти и населением сегодня моделируется и развивается на основе внедрения сетевых и электронных технологий для качественной реализации публично-правовых услуг населению¹². Информационные и коммуникационные технологии в процессе своего развития достигли уровня, когда имеются реальные возможности для формирования непрерывных и быстродействующих транзакционных каналов между органами государственной власти и населением, коммерческими и некоммерческими организациями¹³.

¹⁰ Цит. по: Юртаев А. Н. Указ. соч. С. 249.

¹¹ См.: Там же. С. 249.

¹² См.: Коженко Я. В., Мамычев А. Ю. Сервисное государство : проблемы теории и практики реализации // Власть. 2010. № 3. С. 46.

¹³ См.: Юртаев А. Н. Указ. соч. С. 251.

Особенностью российской модели построения «электронного правительства» следует назвать все возрастающую роль регионов, которые даже в отсутствие необходимого общегосударственного нормативно-правового, стандартизационного обеспечения соответствующей сферы информационных и коммуникационных технологий активно реализуют собственные проекты по созданию электронных закупочных площадок, внедрению электронных социальных карт, развитию порталов «государство–население» и «государство–бизнес», формированию информационно-аналитических систем поддержки принятия управленческих решений¹⁴.

Таким образом, успех в проведении в нашей стране административной реформы и внедрении инноваций в практику государственного управления связан с использованием технологий и инструментария «электронного правительства», являющегося в настоящее время основным инновационным методом модернизации государственной управленческой деятельности.

¹⁴ См.: Юртаев А. Н. Указ. соч. С. 251.

Воронежский государственный университет

*Павлова К. О., соискатель
E-mail: pavlovaksenia@yandex.ru
Тел.: 8-913-829-12-94*

Voronezh State University

*Pavlova K. O., Post-graduate Student
E-mail: pavlovaksenia@yandex.ru
Tel.: 8-913-829-12-94*