

ВОЛЬФСОН ЭДУАРД НИКОЛАЕВИЧ

Кандидат философских наук, профессор (КузГТУ)

КУЗНЕЦОВ МАКСИМ ИГОРЕВИЧ, СТ. 5 КУРСА МУ-102 (КузГТУ)

### **ИННОВАЦИОННЫЕ ФОРМЫ И МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

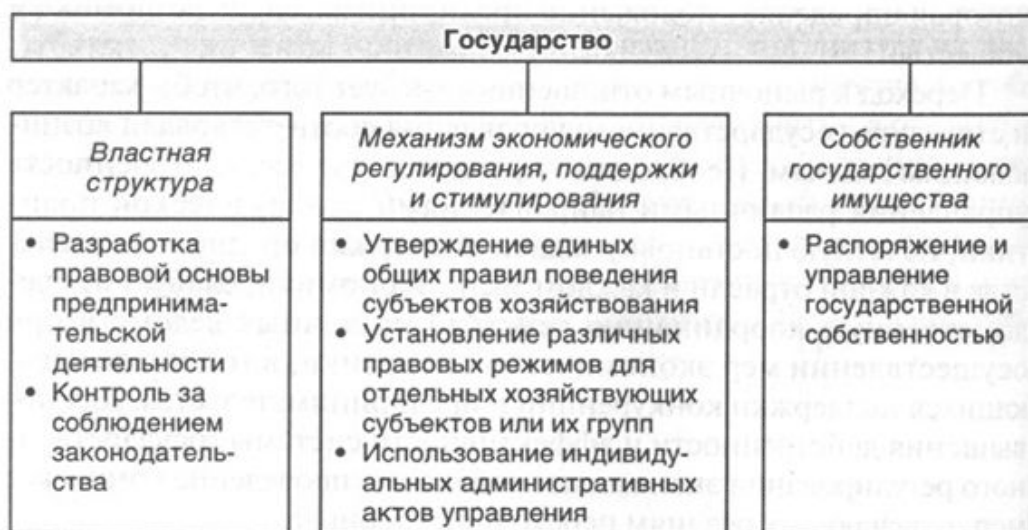
С распадом Советского Союза наша страна вошла в эпоху капитализма и вынуждена была подстраиваться под условия уже существующего мирового рынка. В связи с чем возникла необходимость модернизации собственного рынка и внедрения инструментов эффективного управления и развития экономики. Федеративная структура Российской Федерации, как система с множеством разных элементов, ещё более усложнила механизм государственного управления.

Актуальность проблемы возрастает в условиях постиндустриального общества, характерными чертами которого являются: ускорение темпов научно-технического развития, высокие социальные риски, нестабильность социальных связей, высокая социальная мобильность, острая конкуренция как на внешнем, так и на внутреннем рынках, глобализация экономических связей и, наконец, постоянно растущая потребность в инновациях. Все это предопределило отказ от традиционного подхода к управлению и стимулировало поиск новых моделей и методик эффективного государственного управления.

В данной статье рассмотрены примеры практик, которые сегодня применяются на территории Российской Федерации и за рубежом. Изучены новые методы регулирования экономики.. Проанализирован опыт электронного и открытого правительства как России, так и зарубежные модели как зарубежные, так и отечественные исследователи солидарны в том, что отсутствие эффективной системы управления, основанной на интеллектуальной стратегии, неудовлетворительное использование современной информационно-аналитической базы и средств коммуникации автоматически отбрасывает Россию в разряд «догоняющих», или отсталых стран мира. Данная тема затронута в книге политолога А. Вишневого «Модернизация России: позади или впереди?», в которой на основании анализа теорий модернизации и современного мирового опыта модернизаций обосновывается гипотеза о догоняющем развитии» для России

В условиях переходной экономики государство выступает, во-первых, как властная структура, устанавливающая «правила игры» на рынке и определяющая условия функционирования рыночных субъектов; во-вторых, как механизм экономического регулирования, поддержки и стимулирования и, в-третьих, как собственник государственного имущества, действующий на рынке наряду с иными субъектами хозяйствования. Крайне важным при этом является баланс всех трех подходов. Преобладание какого-либо одного

подхода ведет к слабости государственной власти, сдерживает экономическую активность агентов рынка.



**Рис. 1.** *Функции государственного управления в рыночной экономике.*

В качестве властной структуры, устанавливающей для субъектов рыночной экономики общие правила поведения, государство должно как минимум не мешать деловой активности предпринимателей. Оно обязано создать стабильную правовую базу предпринимательства и на основе экономических и административных методов управления проводить активную политику поддержки предприятий (например, ввести обоснованный механизм налогообложения, создать реальную систему защиты предпринимательства и т. д.).

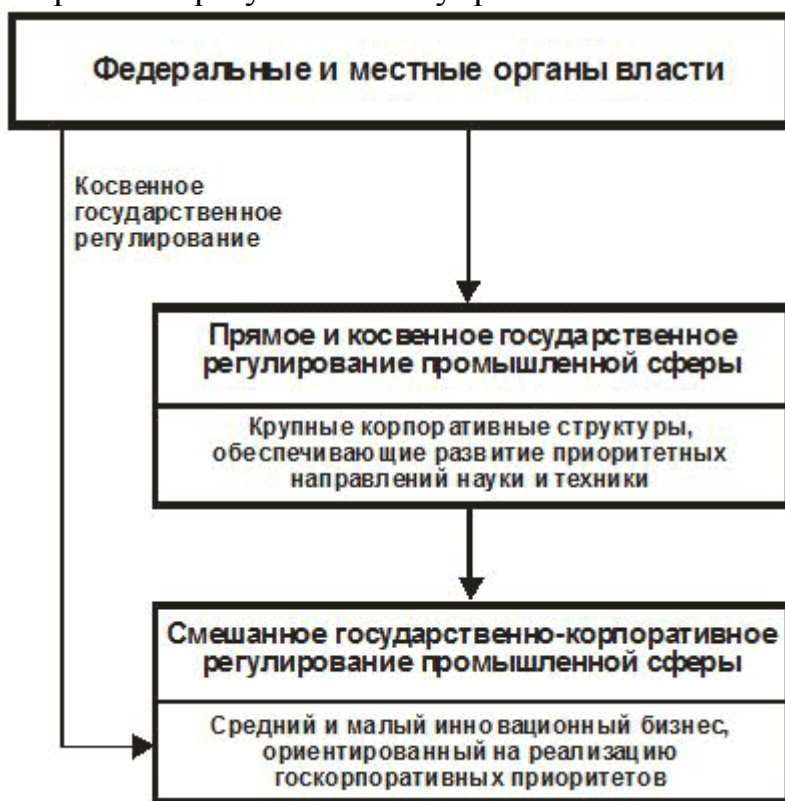
Наряду с общим регулированием экономических отношений одной из важных задач государства является проведение выборочной политики поддержки предприятий. Ее можно реализовать не только на базе нормативных актов общего действия, но и путем принятия адресных нормативных и административных актов, а также на основе конкурсного распределения ресурсов и средств для развития приоритетных направлений экономики.

Формирование рыночной хозяйственной системы нового типа, в основе которой лежат предпринимательская деятельность и использование современных методов государственного регулирования, происходит сегодня на фоне системного кризиса государственного и корпоративного управления промышленной сферой, основные черты которого являются:

- Самоустранение государственных органов от целенаправленного использования механизма и инструментов прямого административного и косвенного регулирования переходной экономики.
- Отсутствие четкого разграничения полномочий различных уровней власти в регулировании хозяйственной деятельности субъектов экономики.

- Дезорганизация системы заказов и закупок продукции, работ и услуг для нужд государства.
- Низкая исполнительская дисциплина и безответственность государственных органов управления, выполняющих координирующие и контролирующие функции.
- Отсутствие эффективной системы подготовки управляющих государственными пакетами акций промышленных корпораций.

С учетом данных проблем принципиальная модель (блок-схема механизма) взаимодействия федеральных и местных органов власти с субъектами промышленной сферы выглядит в виде гибридной модели административно-регулятивного управления.



**Рис. 2** Принципиальная модель (блок-схема механизма) регулятивного управления инновационным развитием промышленной сферы

Преимущество данной гибридной модели заключается в непротиворечивой комбинации противоположных свойств административной и рыночной моделей управления, что дает возможность обладать преимуществами и компенсировать недостатки данных моделей. Так, например, на начальном этапе формирования необходимых условий инновационного развития индустриально неразвитого и экономически отсталого региона (формирование производственной и инновационной инфраструктуры, деловой среды, сетей телекоммуникаций и т.д.) механизм рыночного управления обеспечивает консолидацию и прямое регулирование деятельности элементов региональной экономической системы.

Переходный период российской экономики характеризуется трансформацией форм организационного управления, и, соответственно, необходимостью сочетания административных и экономических методов регулирования. Объясняется это неразвитостью рыночных отношений и механизмов экономического регулирования хозяйственной деятельности в условиях слабой конкуренции, которые пока еще не могут заменить регулируемую роль государства. Б.З. Мильнер, 2008) [6].

В связи с этим в 2005-2010 гг. Правительством России, во избежание деиндустриализации страны, были предприняты масштабные структурные преобразования наукоемких отраслей с целью создания технологичного ядра экономики на базе крупных межотраслевых госкорпораций. Эти радикальные организационные изменения направлены, прежде всего, на концентрацию ресурсов для сохранения и развития научно-производственной и технологической базы экономического роста, сокращения отставания страны в научно-техническом прогрессе от экономически развитых государств [4].

Таким образом, в условиях российской действительности регулирующая роль государства в управлении экономикой приобретает особую важность по причине сохраняющейся высокой монополизации экономики и практически полного отсутствия конкуренции. Перспектива развития госрегулирования заключается в создании механизма, гармонично сочетающего рыночные и государственные рычаги управления. Но необходимо также повышать уровень информированности субъектов экономики, чему способствовало появление электронных форм взаимодействия государства с субъектами предпринимательства и населением.

Эту задачу было призвано решить так называемое электронное правительство. Электронное правительство представляет собой форму организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающую за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

Развитие системы электронного правительства как части государственного управления, посредством внедрения информационных компьютерных технологий, является неременным требованием для вхождения в глобальное информационное общество.

Электронное правительство (англ. e-Government) является способом предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу и различным органам государственной власти, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано за счет максимально возможного использования информационно-коммуникационных технологий.

В настоящее время не существует единой концепции электронного правительства, имеется лишь набор общих требований, выполнения которых

позволяет создавать эффективные методы быстрого и простого взаимодействия заявителей с государственными органами.

Можно выделить следующие основные цели электронного правительства:

- эффективное и менее затратное администрирование;
- оптимизация предоставления правительственных услуг населению и бизнесу;
- повышение степени участия всех избирателей в процессах руководства и управления страной;
- поддержка и расширение возможностей самообслуживания граждан;
- рост технологической осведомленности и квалификации граждан;
- повышение ответственности власти перед народом.
- снижение воздействия фактора географического местоположения.

Электронное правительство (ЭП) не является дополнением или аналогом традиционного правительства, а лишь определяет новый способ взаимодействия граждан и органов власти на основе активного использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг.

Востребованность концепции ЭП подтверждается динамичностью развития информационно-коммуникационных технологий в различных сферах жизнедеятельности общества и государственного управления: социальной (ФСС, Пенсионный Фонд, ФМС), правовой (адвокатура, нотариат, судопроизводство), экономической (бюджет, финансы, налоги), культурной (наука, образование), медицинской и муниципальной (ЖКХ).

Существуют следующие виды взаимодействия в системе ЭП:

- Между государством и гражданами (G2C, Government-to-Citizen);
- Между государством и бизнесом (G2B, Government-to-Business);
- Между различными ветвями государственной власти (G2G, Government-to-Government);
- Между государством и государственными служащими (G2E, Government-to-Employees).

Электронное правительство и используемые в его архитектуре программные средства вынуждают служащих госучреждений работать четче и быстрее, поскольку каждое обращение автоматически фиксируется и ставится на контроль.

Концепция электронного правительства в России была утверждена 6 мая 2008 года [Правительством России](#). Согласно этой концепции «электронное правительство» будет создаваться в два этапа:

- 2008 год — разработка и утверждение необходимых документов
- 2009—2010 годы — практическое внедрение

В Российской Федерации функции цели и задачи электронного правительства регулирует государственная программа Российской Федерации «Информационное общество», разработанная на 2011-2020 годы.

Данная программа ставит своей целью оказание услуг ЭП, направленных на получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, применения инновационных технологий, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе.

Для достижения поставленной цели программа включает в себя ряд ключевых мероприятий:

- развитие автоматизированной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»;
  - мониторинг перехода на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде в Российской Федерации и оценка деятельности органов государственной власти по переводу услуг;
  - поддержка и развитие ряда типовых решений, направленных на автоматизацию процессов оказания государственных услуг
  - развитие информационно-аналитической системы мониторинга качества государственных услуг;
  - развитие портала открытых данных Российской Федерации, методическая поддержка органов власти по обеспечению доступа к открытым данным, содержащимся в их информационных системах;
  - развитие автоматизированной информационной системы обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти, реализуемой в рамках государственных программ Российской Федерации;
  - развитие информационных систем поддержки малого и среднего предпринимательства;
- развитие методологии ГАС «Управление».

Из концепции электронного правительства родился еще один инновационный механизм государственного управления - «Открытое правительство». «Открытое правительство» - это система механизмов и принципов, обеспечивающих эффективное взаимодействие власти и общества, качество и сбалансированность принимаемых решений в условиях нарастающей динамики социальных и экономических процессов в современной России.

«Открытое правительство» обеспечивает наилучшую доступную экспертизу, вовлечение гражданского общества и бизнеса в принятие государственных решений. Важнейшими приоритетами являются: повышение информационной открытости и «понятности» действий органов власти; предоставление ими открытых данных; обеспечение прозрачности и подотчетности государственных расходов, закупок и инвестиций; реализация эффективной системы общественного контроля.

Одной из существенных проблем общения представителей государства и граждан является проблема непонятности государственной информации для простых людей. Эта проблема широко распространена во всём мире, и во всех развитых странах она сейчас решается через подход, который называется «[открытые данные](#)». Открытые данные — это специальный способ публикации информации в форматах, пригодных для последующей обработки и анализа. Они также называются *открытые [машиночитаемые данные](#)*. Такой подход позволяет широкое повторное использование публичных государственных баз данных бизнесом, СМИ и гражданским обществом. Примерами подобных данных в России можно привести машиночитаемое раскрытие информации:

- о государственных закупках
- справочники адресной информации [КЛАДР](#)
- раскрытие бюджета города Москвы в форматах, пригодных для повторного использования.

В России процесс раскрытия данных был запущен в мае 2012 Указом Президента Российской Федерации "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления". Для исполнения задачи Правительство обязало органы власти публиковать информацию в форме открытых данных и утвердило Концепцию открытости федеральных органов исполнительной власти. Приказом Минкомсвязи России были утверждены Требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации государственными органами и органами местного самоуправления в сети "Интернет" в форме открытых данных.

Для дальнейшей реализации концепции открытости было принято решение о создании федерального портала открытых данных. Концепция портала была одобрена Правительственной комиссией по координации деятельности Открытого правительства (протокол заочного голосования от 14 октября 2013 года). В марте 2014 года по заказу Минэкономразвития России создан и введен в тестовую эксплуатацию [Портал открытых данных Российской Федерации](#). С 21 мая 2012 года Функции по организации работы Правительственной комиссии по координации деятельности «Открытого правительства» были возложены на министра без портфеля Абызова Михаила Анатольевича.

На сегодняшний день в практике реализации проектов электронного правительства в разных странах, в том числе и в России, приоритет отдается развитию так называемой концепции «one-stop, non-stop» (то есть единой системы, действующей в безостановочном режиме) — поэтапному построению правительственных информационных порталов, обеспечивающих широкий доступ граждан к госуслугам и информации, относящейся к сфере государственного управления. Посредством этих порталов и интернет-коммуникаций создаются информационные связи между субъектами государственной власти федерального и регионального

уровней, ускоряющие обмен экономической, правовой, статистической и прочей информацией «по вертикали». Помимо этого, в рамках государственных информационных порталов создается электронный рынок товаров и услуг в интересах обеспечения государственных структур дополнительными возможностями реализации их функций: заинтересованный бизнес привлекается к участию в тендерах на выполнение госзаказов и разнообразных социальных программ. Следующим этапом развития правительственных порталов является их продвижение в сторону «электронной демократии», создания новых форм взаимоотношений, информационного обмена и обратной связи между гражданами и государством, населением и всеми ветвями власти, электоратом и депутатским корпусом, — вплоть до внедрения системы электронных выборов.

К разряду наиболее выполнимых и востребованных сейчас функций правительственных порталов относится, безусловно, организация единого входа в весьма многочисленные и «распыленные» по ведомственным серверам информационные ресурсы различных органов власти и государственного управления, ориентированные на широкую аудиторию.

В развитых странах мира накоплен определенный опыт формирования национальных систем электронного правительства, уникально сочетающий особенности национальной культуры, приоритеты и наличные ресурсы той или иной страны, а именно<sup>12</sup>.

### **Великобритания**

Центральный Правительственный Портал Великобритании (<http://www.ukonline.gov.uk>) объединяет консультационные сервисы и предоставляет различную правительственную информацию. Портал [ukonline.gov.uk](http://www.ukonline.gov.uk) представляет расширенный сервис быстрого поиска (Quick find) с описанием и ссылками на целый спектр правительственных услуг, которые доступны для всех желающих и предоставляются в «online» режиме различными правительственными агентствами в разрезе стандартных социальных проблем посредством простой, интуитивно понятной навигации. Это делает общение граждан с государственными органами простым и конкретным.

Портал «Ukonline.gov.uk» также предоставляет возможность гражданам обсуждать различные проблемы через раздел, названный «Пространство Гражданина» (Citizen Space). Раздел информирует о планах изменений в области общественной жизни и дает возможность гражданам высказывать свою точку зрения.

Проект центрального правительственного портала [Ukonline.gov.uk](http://www.ukonline.gov.uk) рассматривается как ключевой элемент трансформирования способов организации и предоставления услуг гражданам, средство обеспечения лучшей интеграции государственных услуг и средство объединения всей правительственной информации для представления её в реальном времени (online).

## Франция

Портал электронного правительства Франции (<http://www.service-public.fr>) предлагает пользователю три варианта взаимодействия — в зависимости от той общественной роли, которую он на себя принимает, посещая сайт: просто житель, специалист (раздел посвящен профессиональным вопросам), гражданин. Портал содержит сведения о необходимых документах и процедурах, тарифах и налогах (например, регистрации брака с оформлением брачного договора, подача налоговых деклараций предприятий и частных лиц через Интернет и т.п.). Из любого тематического раздела ссылки ведут на сайты соответствующих министерств, где набор функций может отличаться в зависимости от направления деятельности.

Большинство граждан страны считают электронные услуги главным инструментом обращения внимания государственной администрации на нужды населения, экономии государственных средств и денег налогоплательщиков.

Международный опыт внедрения электронного правительства и различные инновационные модели реализации его в России показывают, что применение современных технологий и обеспечение прозрачности деятельности органов государственной власти через размещение информации в сетях общего пользования (Интернет) во многих странах мира становится составной частью административной реформы и инструментом противодействия коррупции, облегчает доступ к государственным услугам, является эффективным инструментом инновационного развития национальной экономики. Таким образом, для современного государственного правления стали инновационными как электронные формы взаимодействия с гражданами так и взаимодействие в формате «открытых данных». Это позволило максимально расширить и упростить функцию информирования в государственном управлении. А создание систем государственных корпораций позволило сохранить государственный контроль над наукоёмкими и стратегически важными для государства производствами. При этом рыночная часть этих компаний даёт необходимый рост и развитие.

### Список литературы:

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р).
2. Методических рекомендациях Минэкономразвития (письмо МЭР РФ от 26.12.2008 г. №20615-АК/Д19).
3. Распоряжение Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. N 165-р О Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 г.

4. Анискин Ю.П. Корпоративное управление инновационным развитием: монография [Текст] / Ю.П. Анискин и др.; под ред. Ю.П. Анискина. – Москва: Омега-Л, 2007. – 411с.
5. Леонтьев А.В. Управление инновационным развитием на основе научных системных интеграторов и кластерных взаимодействий: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 [Текст] / А.В. Леонтьев. – М., 2009. – 30 с.
6. Мильнер Б.З. Теория организации [Текст] / Б.З. Мильнер. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 797 с.
7. Мизюн В.А. Основы регулятивного управления интегрированным наукоемким производством / В.А. Мизюн // Аудит и финансовый анализ. – 2013. - № 4.– С. 265 - 276 (начало - 1,7 п.л.).
8. Мизюн В.А. Основы регулятивного управления интегрированным наукоемким производством / В.А. Мизюн // Аудит и финансовый анализ. – 2013. - № 5.– С. 294 - 311 (окончание - 2,17 п.л.).
9. Мизюн В.А. Интеллектуальное управление производственными системами и процессами: принципы организации и инструменты [Текст] / В.А. Мизюн. – Самара: СНЦ РАН, 2012. – 214 с.
10. Пятинкин С.Ф. Развитие кластеров: сущность, актуальные подходы, зарубежный опыт / С.Ф. Пятинкин, Т.П. Быкова. – Минск: Тесей, 2008. – 72 с.
11. Скобелев П.О. Самоорганизация и эволюция в открытых мультиагентных системах для холонических предприятий [Текст] / П.О. Скобелев // Искусственный интеллект в 21 веке: тр. Междунар. конгресса: Дивноморское, 3-8 сентября 2001. - Т.1. – М.: Физматлит, 2001. - С.314-338.