
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ИННОВАЦИОННЫХ ПОДХОДОВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Россейкина Елена Леонидовна, канд. экон. наук, доц.

Воронежский государственный университет, Университетская пл., 1, Воронеж, Россия, 394006; e-mail: rosseikina_elena@mail.ru

Целью и задачами статьи являются: Обоснование применения в современной практике государственного и муниципального управления инновационных сетевых методов и моделей; анализ теоретических предпосылок сетевого управления; определение административного уровня, актуального для сетевых методов управления; вариации прикладного использования сетевых методов и моделей управления. Теоретическое осмысление сетевого метода как инструмента управления постиндустриального общества далеко не завершено. Иерархическая система управления, сформировавшаяся в основном в индустриальный период, не адекватна динамике современной эпохи. Рыночная модель управления не соответствует высокой степени взаимозависимостей постиндустриального общества, не отвечает его социальным ожиданиям. Сетевые методы и модели координации и управления позволяют в известной мере устранить отрицательные и аккумулировать положительные эффекты первых двух.

Ключевые слова: государственное, муниципальное управление, менеджмент, инновации, сетевое управление.

Каждый новый этап в экономической жизни общества требует изменений в системе и методах управления обществом. Нарастающая динамика экономических и социальных трансформаций стимулирует развитие инновационных процессов в системе государственного и муниципального управления. Инновационные тренды в системе публичной власти при их достаточном многообразии подразумевают перераспределение полномочий и ответственности между участниками процесса управления. В развитом демократическом государстве этими участниками являются органы государственной власти и местного самоуправления, бизнес-структуры и институты гражданского общества. Их взаимодействие по мере развития рыночных и политических институтов трансформируется из иерархического, вертикального распределения полномочий и ответственности в сетевое, горизонтальное. При этом последнее не отменяет первого.

Инновационный стиль в практике государственного управления начал

формироваться в 80-х гг. прошлого века. В этот период бюрократическая модель государственного управления, построенная на принципах централизации, стабильной иерархической организации, единства управления и администрирования переживала кризис, вызванный многократно выросшей затратностью государственной социальной политики и снижением доверия общества к органам государственной власти.

Выход из кризиса виделся в применении новых для государственного управления критериях эффективности, применяемых в бизнес-менеджменте.

Научное осмысление этого процесса вылилось в формирование новой теории государственного управления, получившей название «Новый государственный менеджмент».

Концепция нового государственного менеджмента предложила новые принципы государственного управления: «(1) скорее руководство другими, чем выполнение их функций; (2) скорее предоставление выбора потребителям, чем обслуживание их; (3) конкуренция в предоставлении услуг; (4) организация скорее посредством задач, чем правил; (5) вкладывание капиталов в результаты, а не в намерения; (6) ориентация на потребителя; (7) поощрение скорее предпринимательского заработка, чем бюрократической траты; (8) внимание скорее профилактике, чем лечению; (9) децентрализация организаций и усиление совместной работы; (10) достижение перемен посредством рыночно-ориентированных намерений [6].

Сущность новой концепции можно охарактеризовать как переход от государственного администрирования к государственному менеджменту через повышение самостоятельности государственных организаций и их структурных подразделений, перемещение акцента с внутренних интересов государственных организаций на их взаимодействие с внешней средой.

Концепция нового государственного менеджмента заложила фундамент для последующих инноваций в государственном управлении, в том числе в области сетевой организации государственного и муниципального управления.

В общем понимании сеть – это совокупность относительно независимых друг от друга объектов, имеющих достаточно стабильные связи.

Теория сетевого общества разработана современным ученым-социологом М. Кастельсом, который утверждает, что формирование и распространение сетей происходит вследствие демократизации управленческих организаций и передачи властно-распорядительных полномочий информационным работникам [1]. Исходя из этого, сетевую организацию можно представить как имеющую внутри своей структуры равнозначные вертикальные, горизонтальные и еще более сложные связи в виде подчинения одновременно нескольким источникам власти, а сетевое управление – как адаптабельную модель государственного и муниципального управления, основанную на применении открытых сетей.

Сетевое управление в государственном секторе стимулирует и разви-

вадет взаимодействие властных институтов, их организационно-структурных элементов и общественных акторов.

В современном бизнесе уже функционирует множество сетевых организаций. Например, «Виза» – сетевая организация, состоящая из банков и других финансовых учреждений, каждое из которых владеет частью собственности компании. Другой пример – машиностроительная транснациональная компания ABB, состоящая из множества независимых компаний, каждая из которых владеет собственными активами и самостоятельно взаимодействует с клиентами. Объединяющим фактором для них являются технологические ноу-хау. Компания ежегодно затрачивает на НИОКР 2.6 млрд долл. и добивается коммерческого эффекта за счет постоянного внедрения научных инноваций.

Современное государственное и муниципальное управление также обнаруживает признаки сетевой организации. Классическая иерархическая система, организующая взаимодействие между управленческими уровнями по вертикали, заменяется вертикально-горизонтальной. Расширяется сотрудничество между различными участниками управленческого процесса. Информация из предпосылки управленческого решения становится его структурным компонентом. Информационные потоки составляют основу для формирования новых управленческих структур. Значительно увеличивается число акторов управленческого процесса за счет вовлечения в него рыночных структур и общественных и некоммерческих организаций.

Распространение сетевых методов актуализируется проблемами современного государства в преодолении новых политических, экономических и социальных вызовов. Объединение усилий акторов, обладающих разнообразными ресурсами и инструментами контроля, позволяет значительно расширить потенциал развития территории. Стимулом для координационной и кооперационной активности акторов выступает взаимная заинтересованность в развитии территории, позволяющем максимизировать удовлетворение их собственных интересов.

Во многих развитых демократических государствах уже накоплен опыт организации и деятельности управленческих сетевых структур.

В странах ЕС этот опыт трансформирован, в частности, в стратегию группового действия в рамках программы LEADER. Программа создана для организации и развития местных сообществ, включающих сельские администрации, муниципальные советы, представителей бизнес-структур и инициативных граждан. Задачей таких сообществ является определение актуальности проблем муниципалитетов и выработка решений с учетом интересов всех участников.

Программа LEADER была разработана в 1991 г. [2]. Европейской комиссией как один из основных элементов общей программы развития сельского хозяйства для стран-участниц Европейского союза.

Программа сразу вызвала большой интерес не только в сельских об-

щинах, для которых она предназначена, но и в более крупных муниципалитетах и городах. Поскольку в современных условиях межтерриториальное и транснациональное сотрудничество становятся важным ресурсом эндогенного развития различных территорий, а также эффективным механизмом совместной выработки принципиально новых решений общих проблем.

Межтерриториальные и транснациональные сети стимулируют местные инициативные группы взаимодействовать в целях развития своего потенциала независимо от административных и политических границ. Это основное преимущество сетевой модели управления.

Инновационность программы проявляется в нескольких базовых принципах.

Первый принцип заключается в восходящей сетевой организации сельских общин. Основными акторами процесса развития сельской территории являются локальные инициативные группы (LAG), объединенные в каждой стране ЕС в национальные сельские сети (NRN). Государства оказывают им активную поддержку в развитии ресурсного потенциала, поиска партнеров для всестороннего сотрудничества и т.д. Национальные сельские сети объединены в Европейскую сеть развития сельских территорий (ENRD), которая оказывает поддержку и национальным сетям и локальным инициативным группам. Восходящая структура создает мультиуровневую модель управления.

Большая часть локальных инициативных групп входит также в неправительственную организацию – Ассоциацию по развитию сельских территорий (ELARD), созданную для координации их деятельности и сотрудничества.

Вторым принципом являются эффективные горизонтальные коммуникации между участниками сети.

Третий принцип заключается в разработке и реализации стратегии развития сельской территории, отражающей потребности местного сообщества и опирающейся на эндогенный потенциал территории (LDS). В разработку стратегии активно вовлекаются представители местного сообщества. Формирование, прежде всего, горизонтальных приоритетов совершенствования управления и мобилизации эндогенного потенциала сельских территорий при участии сельских жителей является основной идеей программы.

Четвертый принцип предусматривает формирование LAG только по инициативе наиболее авторитетных членов местного сообщества, пользующихся широкой общественной поддержкой. Традиционно такими инициаторами становятся успешные, харизматичные местные предприниматели, фермеры, способные мотивировать и мобилизовать сельское население.

В настоящее время программа LEADER является обязательной частью программ сельскохозяйственного развития, финансируемых Европейским фондом развития сельских территорий (EAFRD), Европейским фондом регионального развития (ERDF), Европейским социальным фондом (ESF), Европейским фондом морского и рыбного хозяйства (EMFF).

Примеры конкретных государств подтверждают достаточную эффективность моделей сетевой организации и управления.

Одним из лидеров инновационных трансформаций в системе государственного и муниципального управления справедливо считается Финляндия. Сетевые методы и формы управления применяются в этой стране с 2010 г., когда была проведена административная-территориальная реформа. Тогда же в системе государственного и муниципального управления страны сформировались два уровня сетевого управления: региональный и муниципальный.

Региональный уровень представлен формально установленной, т.е. по инициативе государства, высоко кооперированной сетью Комитетов регионального управления. В ведении Комитетов находятся вопросы регионального развития, координации и финансирования стратегий социально-экономического развития территорий.

Признаком сетевой природы Комитетов является формирование их из представителей следующих групп акторов: муниципалитетов, органов государственной власти, бизнес-структур, некоммерческих и общественных организаций. Комитеты разрабатывают и согласовывают предложения в годовой план реализации соответствующих программ. Также эти сетевые структуры несут ответственность за выполнение общеевропейских программ, финансируемых из фондов Евросоюза и могут влиять на перераспределение средств из этих фондов [5].

На муниципальном уровне в Финляндии развитие сетевых форм управления наиболее активизировано в сельских муниципалитетах и представлено двумя типами организаций: сельские партнерства и ассоциации.

Сельские ассоциации организуются исключительно по инициативе населения, действуют независимо от органов местного самоуправления. Они обсуждают и вырабатывают решения по особенно актуальным вопросам развития территории. Муниципалитеты, как правило, принимают во внимание эти решения при формировании планов и стратегий развития.

Партнерства обеспечивают взаимодействие органов местного самоуправления и местного населения и выступают формой кооперирования заинтересованных акторов. Организация их деятельности осуществляется в рамках и при финансовой поддержке программы LEADER.

Развитие сетевой кооперации сельских территорий позволило Финляндии нарастить объем финансово-экономических ресурсов для эффективного решения задач местного значения, расширить опыт управления муниципальным образованием, создать систему бенчмаркинга, сформировать систему планирования межтерриториального развития.

Программа LEADER является одним из примеров эффективности сетевых моделей организации и управления. Также эффективно они могут применяться в системе оказания государственных и муниципальных услуг населению и в других областях жизнедеятельности общества.

На основании исследования можно сделать следующий вывод.

Трансформация экономического и политического состояния общества стимулирует государственное управление создавать новые методы и инструменты удовлетворения общественных потребностей.

Иерархическая модель государственного управления, не теряя своих позитивных свойств, приобретает характеристики, адекватные рыночной модели экономики, ориентированной на минимизацию издержек и конкуренцию.

По мере расширения и усложнения взаимодействия институтов публичной власти и гражданского общества, государственное и муниципальное управление обогащается методами и моделями сетевого управления.

Главным признаком сетевой модели является ее самоорганизация. Формирование сетевой структуры происходит не по инициативе публичной власти. Акторы (участники) системы объединяются вследствие стремления получить результат, удовлетворяющий общественные интересы.

Эффективность и актуальность сетевых моделей подтверждается мировой практикой их применения на уровне регионального и муниципального управления.

Список источников

1. Кастельс М. *Становление общества сетевых структур. Новая постиндустриальная волна на Западе.* Антология, под ред. В.Л. Иноземцева. Москва, Academia, 1999. 640 с.
2. Курочкин А.В. *Сетевые формы регионального и местного управления: опыт современной Финляндии.* ARS ADMINISTRANDI, 2011, no. 1, с. 105-112.
3. Alter C., Haze J. *Organizations working together.* Newbury Park. California, Sage, 1993.
4. Kenis P., Provan G. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, no. 20, pp. 239-252.
5. LEADER Gateway. Доступно: http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader_en.cfm. (дата обращения: 27.05.2014)
6. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* New York, A Plume Book, 1992. 405 p.
7. O'Toole L.J.Jr., Meier K.J. Modeling the Impact of Public Management. Implications of Structural Context. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1999, no. 4, pp. 505-526.

INNOVATIVE APPROACH IN GOVERNMENT MANAGEMENT: THEORY AND PRACTICE

Rosseikina Elena Leonidovna, Cand. Sc. (Econ.), Assoc. Prof.

Voronezh State University, University sq., 1, Voronezh, Russia, 394006; e-mail: rosseikina_elena@mail.ru

Every new stage of economic life requires changes in system and methods of corporate governance. Increasing dynamics of economic and social changes stimulate the development of processes in the sphere of state and municipal administration. Innovative trends in the system of public authority suppose the reallocation of authority and responsibility between participants of the administration process. *Purpose*: Verification of use of the innovative network methods and models in the sphere of state and municipal administration; analysis of theoretical prerequisites of the network administration; variations of applicable use of network methods and models in the sphere administration. *Results*: Hierarchic system of administration is inconsistent with the dynamics of the modern age. Market governance model is inconsistent with high level of correlation in post-industrial society; it does not meet social expectations.

Keywords: state and municipal administration, management, innovations, network administration.

Reference

1. Kastel's M. *Stanovlenie obshchestva setevykh struktur*, in Inozemtsev V.L. (ed.), *Novaia postindustrial'naia volna na Zapade*. Antologiya. Moscow, Academia, 1999. 640 p. (In Russ.)
2. Kurochkin A.V. *Setevye formy regional'nogo i mestnogo upravleniia: opyt sovremennoi Finliandii*. ARS ADMINISTRATIONI, 2011, no. 1, pp. 105-112. (In Russ.)
3. Alter C., Haze J. *Organizations working together*. Newbury Park. California, Sage, 1993.
4. Kenis P., Provan G. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011, no. 20, pp. 239-252.
5. LEADER Gateway. Available at: http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader_en.cfm. (accessed: 27.05.2014).
6. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, A Plume Book, 1992. 405 p.
7. O'Toole L.J.Jr., Meier K.J. Modeling the Impact of Public Management. Implications of Structural Context. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1999, no. 4, pp. 505-526.