

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИННОВАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Направление подготовки 38.04.04 – Государственное
и муниципальное управление
Магистерская программа «Региональное управление
и муниципальный менеджмент»

Ставрополь
2016

УДК 338.24 (075.8)
ББК 65.290-2 я73
И 66

Печатается по решению
редакционно-издательского совета
Северо-Кавказского федерального
университета

Авторы:

д-р социол. наук, профессор **И. В. Новикова**,
канд. экон. наук, доцент **С. В. Недвижай**,
канд. экон. наук, доцент **И. П. Савченко**,
канд. экон. наук, доцент **О. А. Мухорьянова**,
канд. экон. наук, доцент **С. Б. Рудич**

**И 66 Инновации в государственном и муниципальном
управлении:** учебное пособие / И. В. Новикова, С. В. Не-
движай, И. П. Савченко, О. А. Мухорьянова, С. Б. Рудич. –
Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2016. – 284 с.

В пособии излагаются основы формирования и развития теории
и практики системного совершенствования инновационных методов в
государственном и муниципальном управлении.

Предназначено для студентов, обучающихся по направлению
38.04.04 – Государственное и муниципальное управление.

УДК 338.24 (075.8)
ББК 65.290-2 я73

Рецензенты:

д-р социол. наук, профессор **Т. И. Барсукова**
(филиал ФГБОУ ВО «Московский государственный университет
информационных технологий, радиотехники и электроники»),
канд. социол. наук, доцент **П. В. Шмыгалева**
(Ставропольский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы при Президенте
Российской Федерации»)

© ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский
федеральный университет», 2016

ВВЕДЕНИЕ

Необходимость инновационного пути развития российской экономики, потребность в преодолении ее сырьевой направленности не является открытием начала XXI века. Все эти вопросы в различной степени возникали и обсуждались в отечественной экономике примерно с 1920-х годов. Однако, в настоящее время динамика мирового исторического развития, во многом обусловленная процессами глобализации, характеризуется качественно новым переломом в определении перспектив перехода экономики России к инновационному вектору развития, к актуализации доминирования инноваций в функционировании всех систем хозяйствования.

Курс на инновационное развитие России определен основными нормативно-правовыми документами, на уровне Федерации к ним относятся: Постановление Правительства РФ от 24 июля 1998 г. № 832 «О Концепции инновационной политики Российской Федерации на 1998 – 2000 годы», Федеральный Закон «Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике в Российской Федерации», Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года, определенные статьи Бюджетного, Гражданского, Налогового и Таможенного кодексов РФ, Кроме того, ряд документов рассматривает и вопросы регионального инновационного развития. К ним относятся такие, как Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».

Несмотря на обширное количество основополагающих документов, построение инновационной экономики невозможно без перестройки системы управления ею. Поэтому, инновации в государственном и муниципальном управлении – это потребность времени.

Исторически в развитии системы государственного и муниципального управления наша страна переживала различные этапы – от полного контроля государства над всеми сферами жизни до практически полного ухода государственного и муниципального управления из сферы регулирования экономических процессов. В настоящее время практически во всех государствах мира глобальной потребностью становится все большее участие государства в регулировании системы рыночной экономики, причем не просто в регулировании, а в тесном взаимодействии органов государственного управления и

крупных предпринимательских структур, в разработке и применении инновационных систем поддержки НИОКР, ВПК, а также ведущих промышленных корпораций, определяющих экономическую безопасность страны. Сущностной характеристикой государства становится стремление уйти от контроля всех аспектов развития национальной социально-экономической системы, сократить по максимуму государственные расходы, но, в то же время, жестко контролировать или регулировать стратегически важные сферы, определяющие темпы и векторы государственного развития.

Все происходящие процессы говорят о необходимости очередной качественной, эволюционной перестройке государственных и муниципальных институтов управления, инновационном совершенствовании методов и форм государственного управления. При этом, характерной чертой государственного и муниципального управления на современном этапе является активное заимствование форм и методов менеджмента, организационных структур, доказавших свою эффективность в бизнес-практике.

Все вышеперечисленное доказывает актуальность учебного курса «Инновации в государственном и муниципальном управлении» и, соответственно, необходимость создания учебного пособия, дающего основы данного учебного курса.

Характерной, отличительной чертой учебного пособия является комплексный подход к изложению инноваций в государственном и муниципальном управлении. В актуальных условиях российской экономики, кардинально изменивших роль и место государственных и муниципальных институтов управления, формы и методы государственного и муниципального управления не могут уже рассматриваться в качестве застывших, жестко регламентированных канонов. Однако и рыночные механизмы хозяйствования, естественные для эры свободного рынка, вследствие существенной специфики формирования и функционирования рыночных отношений в России, не могут с достаточной полнотой и эффективностью функционировать без вмешательства государства, причем, вмешательства, по формам и методам во многом адекватного механизмам регулирования крупных частных межгосударственных корпораций.

Необходимость системного, комплексного изложения вопросов теории и практики формирования, развития и системного совершенствования инновационных методов в государственном и муниципальном управлении определила структуру пособия.

В первой главе пособия освещена сущностная основа инновационной парадигмы в государственном и муниципальном управлении, подробно рассматриваются основные понятия экономики инноваций, исследуются особенности инновационного развития России как объекта инновационного процесса. В качестве вводной информации дается краткий обзор основных подходов по использованию инновационных технологий в государственном и муниципальном управлении, а также анализируются процессы внедрения инноваций в области государственного и муниципального управления в контексте проведения административной реформы по повышению качества государственных и муниципальных услуг.

Вторая глава исследует технологии и методы менеджмента, заимствованные системой государственного и муниципального управления для повышения эффективности деятельности государственных организаций. Новые условия развития общества приводят к тому, что многие методы и приемы менеджмента, доказавшие свою результативность в коммерческом секторе, постепенно переносятся в практику регионального и муниципального управления. Большинство подходов, конкретных приемов и технологий успешного менеджмента актуальны сегодня не только для коммерческих фирм, но и для органов государственного управления. В последнее время во всем мире отмечается изменение модели менеджмента в государственной службе в целом и в региональном и муниципальном управлении в частности. Эти изменения в определенной степени совпадают с изменениями менеджмента в коммерческих организациях.

Следуя данной логике, вторая глава рассматривает особенности применения новых технологий менеджмента в региональном и муниципальном управлении; выявляет проблемы внедрения инновационных управленческих технологий в системе государственного и муниципального управления. В ней даются основные понятия об основах совершенствования процесса программно-целевого управления в регионе, применения бенчмаркинга как метода управления, внедрения концепции нового общественного управления (NPM).

В третьей главе пособия подробно рассмотрены базовые механизмы применения инноваций, основанных на применении программно-целевого подхода. В частности, исследуется сущность программно-целевого управления в государственном и муниципальном управлении, анализируются основные подходы по при-

менению проектного менеджмента в государственном и муниципальном управлении. Отдельные параграфы посвящены использованию франчайзинга в государственном и муниципальном управлении и анализу его особенностей в качестве инструмента общественно-государственного партнерства.

Четвертая глава учебного пособия посвящена подробному анализу и изложению технологий и методов маркетинга, которые адаптируются в системе нового государственного управления с целью повышения конкурентоспособность государства, регионов, территорий и государственных организаций. В частности, исследуются методологический и исторический аспекты маркетинга территории, выявляются особенности реализации брэндинга территории в современных условиях, рассматривается использование концепции «добросовестного руководства» в управлении государственной и муниципальной собственности, дается подробное исследование стандартизации в качестве способа государственного регулирования качества выпускаемых товаров и услуг.

В пятой главе изложены теоретические основы концепции информационного общества, электронного правительства, открытого правительства и других инноваций в области информатизации государственного и муниципального управления. В частности, представлены различные понятия «электронного правительства», его сущность, цели, принципы внедрения, подробно рассмотрены законодательные основы формирования и развития «электронного правительства», подробно и объективно отражены проблемы внедрения «электронного правительства» на уровне регионального управления. Особое внимание привлекает обзор лучших практик внедрения E-government в странах Западной Европы, Азии и в США.

Для облегчения усвоения материала учебного пособия текст подробно структурирован. В конце каждого параграфа каждой главы даются контрольные вопросы.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ГЛАВА 1. СУЩНОСТЬ ИННОВАЦИОННОЙ ПАРАДИГМЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ	7
1.1. Основные понятия экономики инноваций	7
1.2. Особенности инновационного развития России как объекта инновационного процесса	18
1.3. Краткий обзор основных подходов по использованию инновационных технологий в государственном и муниципальном управлении	30
1.4. Внедрение инноваций в области государственного и муниципального управления как основа проведения административной реформы по повышению качества государственных и муниципальных услуг	38
ГЛАВА 2. ТЕХНОЛОГИИ И МЕТОДЫ МЕНЕДЖМЕНТА, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В СИСТЕМЕ НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И НАПРАВЛЕННЫЕ НА ПОИСК ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ	52
2.1. Применение новых технологий менеджмента в региональном и муниципальном управлении	52
2.2. Проблемы внедрения инновационных управленческих технологий в системе государственного и муниципального управления	64
2.3. Совершенствование процесса программно-целевого управления в регионе	72
2.4. Бенчмаркинг как метод управления	77
2.5. NPM – новая модель управления обществом, основные идеи и положения	86
ГЛАВА 3. ИННОВАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ, ОСНОВАННЫЕ НА ПРИМЕНЕНИИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА	109
3.1. Программно-целевое управление в государственном и муниципальном управлении	109
3.2. Проектный менеджмент в государственном и муниципальном управлении	118

3.3. Использование франчайзинга в государственном и муниципальном управлении	125
3.4. Особенности фандрайзинга как инструмента общественно-государственного партнерства	136
ГЛАВА 4. ТЕХНОЛОГИИ И МЕТОДЫ МАРКЕТИНГА, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В СИСТЕМЕ НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И НАПРАВЛЕННЫЕ НА ПОВЫШЕНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ГОСУДАРСТВА, ТЕРРИТОРИЙ, ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ	147
4.1. Методологический и исторический аспекты маркетинга территории	147
4.2. Особенности реализации брэндинга территории в современных условиях	170
4.3. Концепция «добросовестного руководства» в управлении государственной и муниципальной собственности	180
4.4. Стандартизация как способ государственного регулирования качества выпускаемых товаров и услуг	195
ГЛАВА 5. КОНЦЕПЦИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА, ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО, ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО	209
5.1. «Электронное правительство»: сущность, цели, принципы внедрения	209
5.2. Законодательные основы формирования и развития «Электронного правительства»	220
5.3. Проблемы внедрения «Электронного правительства» на уровне регионального управления	234
5.4. E-government в странах Западной Европы, Азии и в США	242
ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ	268