

ИННОВАЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВЫСШИМ ОБРАЗОВАНИЕМ: ПОНЯТИЙНАЯ БАЗА И СИСТЕМАТИЗАЦИЯ

© 2016 Е.Н. Королева, И.А. Плаксина*

Ключевые слова: государственное управление, инновации в государственном управлении, управленческие инновации, высшее образование.

Рассматриваются система государственного управления высшим образованием и особенности внедрения инноваций в данной системе. Сформулировано авторское определение, представлена классификация инноваций в сфере государственного управления высшим образованием.

Наблюдаемый в мировой экономике переход на инновационный путь развития - объективная реальность, с которой не может не считаться ни одно государство. Это относится и к России, потенциал инновационной трансформации социально-экономической системы которой нужно реализовать в кратчайшие сроки, при этом необходимо найти способ увеличения этого потенциала за счет использования дополнительных возможностей¹. Переход Российской Федерации от экспортно-сырьевого к инновационно ориентированному типу экономического развития обуславливает качественное изменение сферы государственного управления, прежде всего на основе реализации инновационного подхода. Инновационная деятельность в области государственного управления требует значительного расширения круга традиционно применяемых инструментов. Проблемам инновационного развития системы государственного управления посвящены работы зарубежных и отечественных исследователей, таких как Ж. Хартли, Л. Мартинез, Е. Новосельцева, И. Салимьянова, А. Деменко, В. Бакуменко и др.

Особую актуальность приобретает внедрение инноваций в систему государственного управления высшим образованием, поскольку уровень развития высшего образования является важнейшим фактором роста конкурентоспособности государства. Современные перспективы мировых образовательных систем определяются широким спектром инно-

ваций в мировой экономике². Вместе с тем, несмотря на наличие исследований по вопросам инноваций в системе государственного управления, в настоящее время практически отсутствуют работы, в которых изучаются инновации в сфере государственного управления высшим образованием, что требует формирования авторских разработок в данном направлении.

По нашему мнению, система государственного управления высшим образованием представляет собой сложную структуру, состоящую из нескольких элементов и подсистем, которые являются самостоятельными, но при этом тем тесно взаимодействуют между собой (рис. 1):

- ◆ субъект управления;
- ◆ объект управления;
- ◆ субъект и объект (прямая и обратная связь).

Субъект управления включает в себя три подсистемы:

- ◆ подсистему стратегического управления, в рамках которой определяются и реализуются стратегические направления государственного управления. В Российской Федерации подсистему стратегического управления образуют Президент РФ, Совет Федерации, Правительство РФ и др.;

- ◆ подсистему оперативного управления, в рамках которой осуществляется оперативное принятие решений. В России основными элементами подсистемы оперативного управ-

* Королева Елена Николаевна, доктор экономических наук, профессор. E-mail: korol388@mail.ru; Плаксина Ирина Анатольевна, магистрант. E-mail: plaksina_irina@bk.ru. - Самарский государственный экономический университет.

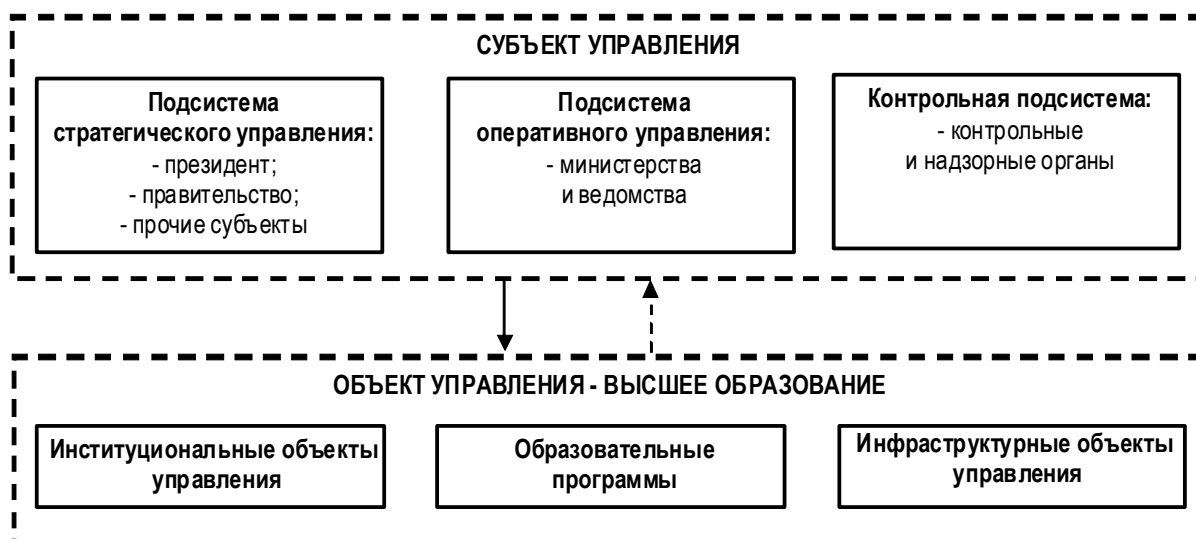


Рис. 1. Система государственного управления высшим образованием

ления выступают Министерство образования и науки РФ и министерства образования и науки субъектов Федерации;

♦ контрольную подсистему, в рамках которой осуществляются контроль и надзор за объектом управления. В России к контрольной подсистеме, в частности, относится Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки.

Объектом государственного управления выступает высшее образование в целом. С нашей точки зрения, высшее образование может быть представлено в виде совокупности элементов, каждый из которых является объектом государственного регулирования:

- ♦ институциональные объекты управления;
- ♦ образовательные программы;
- ♦ инфраструктурные объекты управления.

К институциональным объектам относятся высшие учебные заведения, которые могут быть сгруппированы по различным признакам: по форме собственности (государственные и негосударственные), по статусу (ведущие классические, федеральные, национальные исследовательские университеты, вузы, не имеющие особого статуса), по правовому статусу (казенные, бюджетные и автономные учреждения) и др.

В качестве отдельного объекта государственного управления высшим образованием выделяются образовательные программы. В соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ к образовательным программам высшего образования относятся³:

- ♦ программы бакалавриата;
- ♦ программы специалитета;
- ♦ программы магистратуры;
- ♦ программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре.

Инфраструктурным объектом управления являются ассоциации и объединения вузов, организующие благоприятные условия для эффективного функционирования высших учебных заведений. В настоящее время в Российской Федерации действуют различные вузовские ассоциации, сформированные, как правило, по профильному признаку (например, Ассоциация классических университетов России, Ассоциация технических университетов, Ассоциация юридических вузов, Ассоциация ведущих вузов в области экономики и менеджмента и др.). В большинстве случаев такие ассоциации создаются с целью объединения усилий вузов и установления контакта между высшими учебными заведениями, для повышения качества образовательных программ и научных исследований и т.д.

Взаимообусловленность субъектов и объектов системы государственного управления высшим образованием вызвана наличием прямых и обратных связей: прямые связи определяют характер управленческого воздействия субъекта на объект, а обратные формируются из информационных потоков, поступающих от объекта управления к субъекту. Управленческое воздействие субъекта на объект отражает суть самого государствен-

ного управления в сфере высшего образования, которое в последние годы приобретает все более инновационный характер, поскольку в условиях ускорения социально-экономических процессов применение традиционных подходов к управлению становится недостаточно эффективным⁴.

Понятие “инновация” как новое экономическое явление было введено в употребление в 1911 г. австрийским экономистом неоклассического направления Й. Шумпетером в работе “Теория экономического развития”, который понимал под инновацией “новую комбинацию факторов производства”⁵. Таким образом, Й. Шумпетер определял категорию “инновация” только в рамках экономического аспекта. Такой подход к изучению данной категории господствовал до конца XX в.

Однако в последние десятилетия XX в. инновационная проблематика приобрела особую актуальность, что стало проявляться в изучении нововведений в различных сферах общественной жизни. В современной системе научных знаний сложилось два подхода к пониманию инноваций: узкий (социально-экономический) и широкий (социально-философский)⁶. Сторонники первого подхода рассматривают инновацию только с технико-экономической точки зрения, а сторонники второго подхода связывают понятие инновации с развитием других сфер жизни общества (социальная, политическая, духовная).

Существуют различные признаки классификации инноваций. Одним из наиболее распространенных является признак содержания (внутренней структуры), на основе которого выделяют две группы инноваций: технологические и нетехнологические.

К технологическим инновациям относятся все изменения, затрагивающие средства, методы, технологии производства, определяющие научно-технический прогресс⁷. Технологические инновации подразделяются на продуктовые (инновации, позволяющие создавать новые товары) и процессные (инновации, благодаря которым используются новые технологические процессы для производства как традиционных, так и нетрадиционных товаров). Нетехнологические инновации предполагают преобразования в управлении, культуре и общественных услугах. Основной

разновидностью нетехнологических инноваций выступают управленческие инновации, ориентированные на изменения в системе управления.

Развернутое определение управленческих инноваций (нововведений) представлено в работе Е.Т. Гребнева, который под управленческим нововведением предлагает понимать любое целенаправленное изменение технологии управления, позволяющее заменить используемый механизм управления с целью улучшения выполнения поставленных задач⁸.

В отличие от технологических инноваций, результаты внедрения которых очевидны и измеримы, эффект от внедрения управленческих нововведений не так заметен и зачастую неизмерим. Однако, как правило, не принимается во внимание тот факт, что именно управленческие инновации служат фундаментом для реализации технологических инноваций.

Важность управленческих инноваций раскрыта в Национальном докладе “Организационно-управленческие инновации: развитие экономики, основанной на знаниях”, в котором указывается, что задачи реформирования российской экономики не могут быть решены только посредством внедрения технологических инноваций, поскольку применение высоких технологий производства в рыночной экономике требует не менее высоких стандартов управления⁹.

Происходящая глубокая трансформация современного российского общества требует от государства широкого использования инновационных инструментов решения сложившихся проблем. По мнению В. Бакуменко, государственное управление выступает важнейшим механизмом реализации инноваций, обновления всех сфер общества¹⁰. Инновации в государственном секторе - способ переосмысления старых идей и практик и поиска путей решения новых проблем¹¹. Таким образом, необходимы разработка и реализация принципиально новых подходов к практике государственного управления.

А.Е. Деменко предлагает рассматривать под инновационным развитием системы государственного управления перманентный процесс качественного изменения инструментов, институтов и механизмов взаимодействия элементов системы государственного управ-

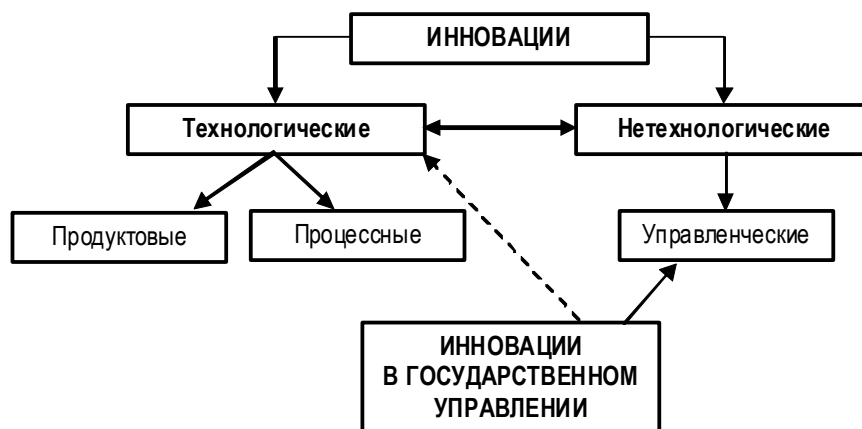


Рис. 2. Место инноваций в государственном управлении в системе инноваций (по содержанию)

ления, основанный на применении лучших управленческих практик, направленный на снижение издержек взаимодействия в системе и на повышение способности адаптации системы к внешним и внутренним воздействиям¹².

Таким образом, инновации в сфере государственного управления относятся к категории управленческих инноваций, но косвенно могут быть связаны и с технологическими инновациями, поскольку, с одной стороны, внедрение новых управленческих практик требует изменения применяемых технологий, а с другой стороны, проникновение новых технологий в государственное управление приводит, как правило, к необходимости изменения структуры управления (рис. 2).

Специфика инноваций в сфере государственного управления обусловлена следующими ключевыми обстоятельствами.

1. Инновации в государственном управлении считаются оправданными, только если повышают общественную ценность государственного управления¹³. Иными словами, внедрение инноваций в систему государственного управления оказывает значительное влияние на развитие общества, что создает дополнительную социальную ответственность государства: такое внедрение должно сопровождаться предварительными общественными обсуждениями, оценкой возможных последствий.

2. Инновации в системе государственного управления в силу их высокой социальной направленности не могут оцениваться только на основе показателей экономической эффективности.

3. Инновационный процесс в системе государственного управления протекает медленнее, чем в сфере бизнеса и жизни общества, что обусловлено длительностью процессов апробации, предварительного обсуждения и анализа последствий внедрения инноваций.

Особое значение имеет изучение инноваций в области государственного управления высшим образованием.

Анализ подходов к пониманию инноваций в сфере государственного управления и исследование специфики высшего образования как объекта управления позволили сформулировать авторское определение категории “инновации в сфере государственного управления высшим образованием”. По нашему мнению, инновации в сфере государственного управления высшим образованием представляют собой изменение инструментов взаимодействия субъектов управления (подсистемы стратегического, оперативного управления и контрольная подсистема) и объектов управления (институциональные объекты, образовательные программы, инфраструктурные объекты), основанное на использовании лучших управленческих технологий и практик с целью повышения эффективности взаимодействия в системе управления.

Таким образом, инновации в сфере государственного управления высшим образованием, будучи управленческими инновациями, возникают в сфере взаимодействия субъекта и объекта управления (см. рис. 1) и ориентированы на качественное улучшение объектов управления (повышение эффективности функционирования высших учебных заведений,

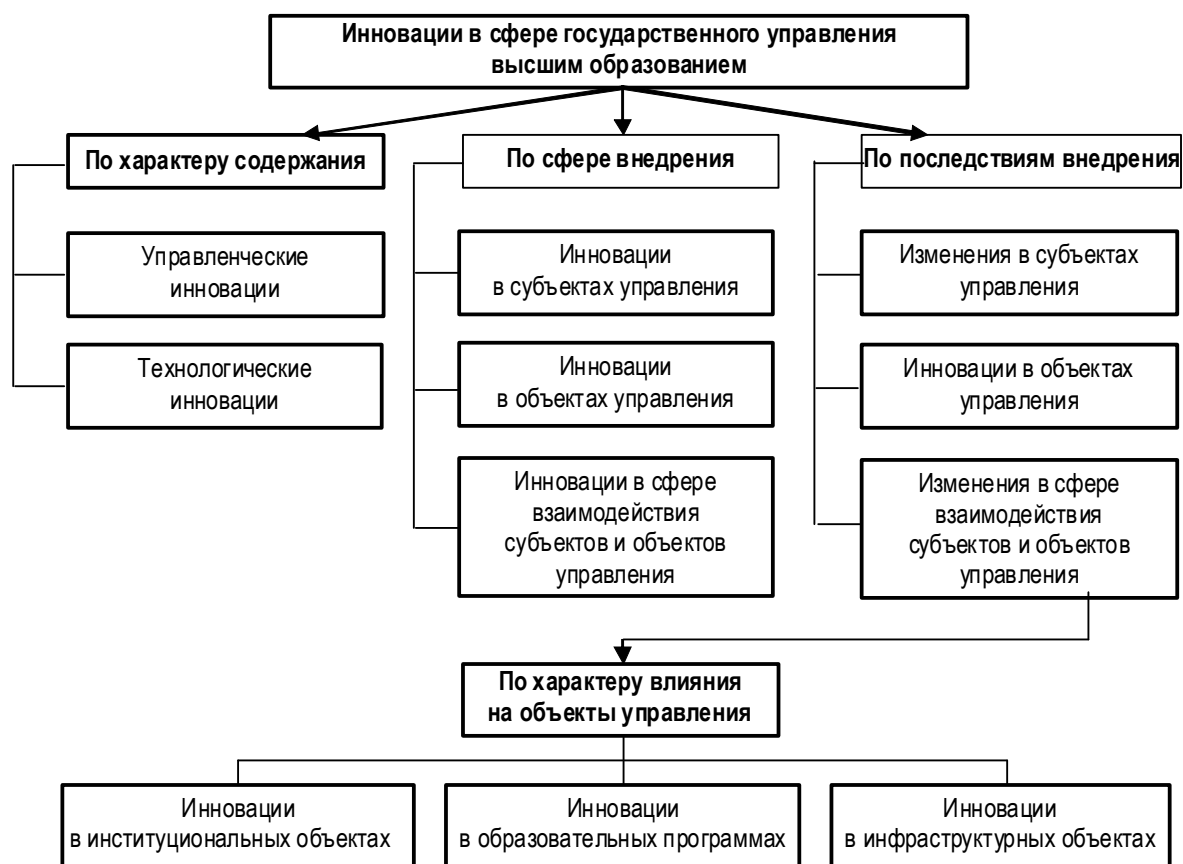


Рис. 3. Классификация иноваций в сфере государственного управления высшим образованием

совершенствование образовательных программ, развитие инфраструктурных объектов). Вместе с тем, к иновациям в области государственного управления высшим образованием можно отнести и некоторые технологические иновации, внедряемые в субъектах управления (например, в Министерстве образования и науки РФ) и создающие условия для реализации новых управленческих инструментов.

Одно из важнейших направлений изучения иноваций в сфере государственного управления высшим образованием - исследование вопроса их классификации. В рамках классификации данных иноваций представляется целесообразным выделить следующие ключевые классификационные признаки (рис. 3).

1. По характеру содержания:

- ◆ нетехнологические (управленческие) иновации (основная масса внедряемых иноваций);

- ◆ технологические иновации (новые технологии). С одной стороны, технологичес-

кие иновации являются следствием применения новых управленческих инструментов и создают необходимые условия для их успешной реализации, а с другой стороны, внедрение новых технологий в субъектах управления может потребовать изменений в самой структуре управления.

2. По сфере внедрения:

- ◆ иновации, внедряемые непосредственно в субъектах управления (например, в Министерстве образования и науки РФ);

- ◆ иновации, внедряемые в сфере взаимодействия субъектов и объектов управления (основная масса иноваций).

3. По последствиям внедрения:

- ◆ иновации, приводящие к изменениям субъектов управления;

- ◆ иновации, приводящие к изменениям объектов управления;

- ◆ иновации, приводящие к изменениям в сфере взаимодействия (прямая и обратная связь) субъекта и объектов управления.

4. По характеру влияния на объекты управления:

◆ инновации, направленные на изменение институциональных объектов управления (высших учебных заведений);

◆ инновации, ориентированные на изменение образовательных программ;

◆ инновации, направленные на изменение инфраструктурных объектов управления.

Следует отметить, что предложенная классификация строго не определена, вследствие чего инновации в рамках выделенных классификационных признаков могут пересекаться и дополнять друг друга. Так, управленческие и технологические инновации (признак классификации - характер содержания) могут одновременно внедряться как в субъектах управления, так и в сфере взаимодействия субъектов и объектов (классификационный признак - сфера внедрения). Например, с 2012 г. Министерством образования и науки РФ проводится мониторинг эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования, который служит инструментом оценки деятельности вузов с целью последующей оптимизации вузовской сети. Очевидно, что этот инструмент является управленческой инновацией в области государственного управления высшим образованием и реализуется в сфере взаимодействия субъекта (Минобрнауки РФ) и объекта (высшие учебные заведения) управления. Одновременно с данной управленческой инновацией реализована технологическая инновация: разработан программный комплекс по сбору и обработке статистической информации, поступающей от высших учебных заведений, на базе которого формируются информационно-аналитические материалы по результатам проведения мониторинга эффективности¹⁴.

Инновации, внедряемые в сфере взаимодействия субъектов и объектов, могут приводить к изменениям самих объектов управления и к изменениям характера взаимодействия (признак классификации - по последствиям внедрения). Например, проводимый Министерством образования и науки РФ мониторинг эффективности деятельности образовательных организаций высшего образования служит одновременно инструментом оценки и контроля результатов деятельности вузов

по ряду показателей, что приводит к изменению характера взаимодействия Минобрнауки РФ и высших учебных заведений, и инструментом оптимизации (а следовательно, изменения) отечественной системы высшего образования.

В свою очередь, инновации, обуславливающие изменения объектов управления, могут затрагивать институциональные объекты, образовательные программы, инфраструктурные объекты (признак классификации - характер влияния на объекты управления). Например, мониторинг эффективности деятельности вузов затрагивает главным образом институциональные объекты системы высшего образования (сами высшие учебные заведения), поскольку служит основанием для оптимизации и реорганизации вузов.

Вместе с тем, представленная классификация позволяет наиболее полно описать содержание инноваций в сфере государственного управления высшим образованием.

Внедрение инноваций в системе государственного управления высшим образованием становится важнейшим условием развития современного общества, что вызывает необходимость дальнейшего изучения данного вопроса.

¹ Инновационный потенциал региональной экономики в системе экономических циклов : монография / Г.Н. Гродская [и др.] ; науч. ред. А.П. Жабин. Самара : Изд-во Самар. гос. экон. ун-та, 2010.

² Хасяев Г.Р., Ашмарина С.И. Основные тренды развития и перспективы повышения конкурентоспособности системы высшего образования // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2014. № 8 (118). С. 62.

³ Там же.

⁴ Деменко А.Е. Организационно-методический инструментарий инновационного развития системы государственного управления : дис. ... канд. экон. наук. Ханты-Мансийск, 2015. С. 8.

⁵ Шумпетер Й. Теория экономического развития. М., 1982.

⁶ Царев А. Социальная инновация как универсальное начало общественного бытия // Власть. 2010. № 1. С. 65.

⁷ Асаул А.Н., Карпов Б.М., Перевязкин В.Б., Старовойтов М.К. Модернизация экономики на основе технологических инноваций. СПб. : Институт проблем экономического возрождения, 2008.

⁸ *Гребнев Е. Т.* Управленческие нововведения М. : Экономика, 2008.

⁹ Национальный доклад “Организационно-управленческие инновации: развитие экономики, основанной на знаниях” / под ред. С.Е. Литовченко. М. : Ассоциация менеджеров, 2008.

¹⁰ *Бакуменко В., Князев В., Сурмин О.* Становление методологии государственного управления // Государственная служба. 2004. № 5. С. 11-19.

¹¹ *Martinez L.* Theoretical considerations about Innovation in the Public Sector - Potentials, consequences and misunderstandings // Paper for the Sunrise Conference “Transforming Governance, Enhancing Innovation”. Oct. 2012.

¹² *Деменко А.Е.* Указ. соч.

¹³ *Hartley J.* Innovation in Governance and Public Services: Past and Present // Public money & Management. Jan. 2005. P. 27-34.

¹⁴ URL: <http://indicators.miccedu.ru/monitoring>.

Поступила в редакцию 23.06.2016 г.