



**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
16 January 2004
Russian
Original: English

**Комитет экспертов по государственному
управлению**

Третья сессия

Нью-Йорк, 29 марта — 2 апреля 2004 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

Оживление государственного управления

**Роль государственного сектора в продвижении
вперед общества, основанного на знаниях**

Доклад Секретариата

Резюме

Общество, основанное на знаниях, и роль государственного сектора в его развитии — исключительно важная область для изучения. Идея о том, что развитие знаний является важным элементом управления, отнюдь не нова. Однако с возникновением и становлением экономики и общества, основанных на знаниях, знания приобретают еще большую актуальность и принимают иную форму. Руководствуясь Декларацией тысячелетия Организации Объединенных Наций как основой для построения общества, опирающегося на знания, правительства и международное сообщество должны стремиться определять те связанные со знаниями виды деятельности и стратегические решения, которые повышают общественную ценность знаний и позволяют плодотворно использовать их в рамках всего общества. Вместе с тем эти общие цели и рекомендации должны быть воплощены в более узкие, хотя и гибкие концептуальные рамки, осуществимую политику и конкретные действия. Вопрос о том, как добиться этого, до сих пор остается не вполне ясным и во всяком случае сложным. Поэтому необходимо точнее и более четко определить концепцию и практические аспекты общества, основанного на знаниях. Исключительно важную роль в этой работе играет государственный сектор.

* E/C.16/2004/4.

В настоящем документе отражены ход обсуждений, состоявшихся на совещании специальной группы экспертов по вопросу о системах знаний в целях развития, проведенном в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций 4 и 5 сентября 2003 года, а также основные идеи, касающиеся знаний, содержащиеся в «Докладе о государственном секторе в мире, 2003 год: возможные пути развития электронных методов управления».

I. История вопроса

1. На своей первой сессии в 2002 году Комитет экспертов по государственному управлению Организации Объединенных Наций рассмотрел тему, посвященную возможностям государственного сектора по использованию выгод, которые несет с собой революция в области знаний, нововведений и технологий, а также его способности разрабатывать стратегии и формировать условия, создающие благоприятную обстановку на уровне общества. В своем докладе Комитет признал, что сбор и распространение данных и информации, в основном связанных с инициативами по внедрению электронных методов управления, являются первым шагом к достижению этой цели, однако необходимо приложить дополнительные усилия, чтобы можно было в полной мере пожинать плоды построения более широкого общества, основанного на знаниях. В этой связи он рекомендовал «вести дальнейшую работу для уточнения роли государства как движущей силы развития знаний... и их пользователя в целях поддержки и поощрения нововведений в рамках государственного управления и общества в целом»¹.

2. Следствием постановки такой более масштабной задачи стало создание в составе Отдела государственно-административной деятельности и управления развитием Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Сектора управления знаниями, которому, помимо дальнейшей работы в области электронных методов управления, конкретно поручено изучать вопросы, касающиеся общества, основанного на знаниях, и самих знаний в государственном секторе. Это отражает углубление работы Отдела в области благого управления в XXI веке, поскольку повышение эффективности накопления знаний, обмена ими и их использования в государственном секторе служит важным фактором не только в контексте новаторской работы, но и в процессе обучения, а также разработки более актуальной и эффективной политики и предоставления услуг государственным сектором. Кроме того, внедрение эффективных структур управления знаниями на уровне общества служит стимулом к расширению охвата и участия населения и средством осуществления прав человека, и все эти аспекты являются центральными элементами надлежащей системы благого управления.

3. В сентябре 2003 года Отдел созвал совещание специальной группы экспертов по вопросу о системах знаний в целях развития² для изучения вопросов, поставленных Комитетом экспертов по государственному управлению, а также вопросов управления знаниями и влияния знаний на систему управления. Это совещание явилось также первым мероприятием по данной теме недавно созданного сектора управления знаниями и положило начало выполнению более широкой программы, посвященной этим важным вопросам. Кроме того, вопрос о знаниях в государственном секторе был рассмотрен в докладе “2003 World Public Sector Report: e-Government at the Crossroads” («Доклад о государственном секторе в мире, 2003 год: возможные пути развития электронных методов управления»)³. В настоящем документе отражены ход обсуждений, состоявшихся на совещании специальной группы экспертов, а также основные идеи, касающиеся знаний, которые содержатся в докладе о государственном секторе в мире, 2003 год.

II. Введение

4. Общество, основанное на знаниях, и роль государственного сектора в его развитии — исключительно важная область для изучения. Идея о том, что развитие знаний является важным элементом управления, отнюдь не нова. Однако с возникновением и становлением экономики и общества, основанных на знаниях, знания приобретают еще большую актуальность и принимают иную форму. Это явление определяется действием множества факторов, один из которых — изменения, в процессе которых общество становится все более сложным и непредсказуемым и которые сопровождаются не только позитивными сдвигами, но и возникновением новых трудных задач. Эти изменения находят свое отражение, например, в глобализации, экономической ценности идей, глобальных производственных цепях, демографических тенденциях среди молодежи, трудных задачах, встающих перед политическими системами, и быстром развитии науки и техники, включая информационно-коммуникационные технологии (ИКТ).

5. Эти новые императивы требуют принятия ответных мер, характеризующихся более творческим, новаторским, продуманным и более активным использованием знаний. Вместе с тем наряду с частым изобилием информации не менее часто ощущается острый дефицит знаний или, по крайней мере, дефицит нашей способности осмысленно создавать и плодотворно использовать и применять знания.

6. Руководствуясь Декларацией тысячелетия как основой для построения общества, опирающегося на знания, правительства и международное сообщество должны стремиться определять те связанные со знаниями виды деятельности и стратегические решения, которые повышают общественную ценность и позволяют плодотворно использовать их в рамках всего общества. Идейное содержание Декларации тысячелетия и установленные в ней конкретные ориентировочные показатели также побуждают нас изучить, среди прочего, вопросы о том, как сделать так, чтобы все могли пользоваться благами общества, основанного на знаниях, и как сделать так, чтобы его влияние распространялось на многие сферы.

7. Вместе с тем эти общие цели и рекомендации должны быть воплощены в более узкие, хотя и гибкие концептуальные рамки, осуществимую политику и конкретные действия. Вопрос о том, как добиться этого, до сих пор остается не вполне ясным и во всяком случае сложным. Поэтому необходимо точнее и более четко определить концепцию и практические аспекты общества, основанного на знаниях, особенно с учетом опыта, накопленного к настоящему времени во всем мире усилиями тех, кто добивается реализации его потенциала. В этой связи основное внимание на совещании специальной группы экспертов было уделено четырем основным темам: теоретическим и историческим предпосылкам построения общества, основанного на знаниях; национальным системам знаний; количественной оценке имеющихся запасов знаний; а также знаниям в государственном секторе. Хотя конкретные рецепты решений не были даны, были подняты дополнительные вопросы, указывающие на смещение акцента в обсуждениях на определение роли государственного сектора в обществе, основанном на знаниях, и основы для дальнейших исследований. В докладе о государственном секторе в мире главный упор был также сделан на создании сетевого правительства, управлении информацией и

формировании знаний как наиболее важных видах практического применения электронных методов управления в будущем.

III. Новое видение общества, основанного на знаниях

8. Любое общество всегда является обществом, основанным на знаниях, поскольку оно использует знания — на формальной и неформальной основе — в процессе экономического роста и социального развития. Однако революция в области ИКТ в конце XX века кардинальным образом меняет возможные пути создания, сбора, сочетания, объединения, обработки, упрочения и передачи знаний. В результате эффективность и результативность использования знаний в процессе экономического роста и развития возрастают настолько, что знания становятся ведущим фактором создания добавленной стоимости и образования богатства в условиях рыночной экономики. В современную эпоху знаний одним из главных источников сравнительных преимуществ становятся интеллект и творческие, новаторские идеи. Эти же факторы таят в себе возможности для резкого скачка в развитии человеческого потенциала и повышении качества жизни.

9. В то же время возникают трудности, связанные с тем, что развитие моральных норм не поспевает за ускоряющимся созданием и использованием знаний. Если процесс создания и использования знаний не будет направлен в желаемое социальное русло, т.е. в русло развития человеческого потенциала, и не будет опираться на общие ценности, то под усиливающимся воздействием знаний, поставленных на службу собственным интересам или конкретным рыночным или конкретным политическим интересам, будет формироваться особый социальный контекст. Это может оказаться контрпродуктивным с точки зрения качества жизни всех людей во всем мире. По мере продвижения вперед по пути формирования глобального основанного на знаниях общества возникают вопросы, касающиеся нравственных основ такого общества, его нынешних характеристик и свойств, целей, ради достижения которых применяются знания, культурных и ценностных изменений, способности общества участвовать в формировании программы использования знаний, и вопрос о том, насколько совместимы преобладающие в настоящее время механизмы с механизмом, предусмотренным в Декларации тысячелетия.

10. Рассмотрев многие из этих вопросов, участники совещания специальной группы экспертов в большинстве своем пришли к выводу о том, что существующие концепции и механизмы не отвечают требованиям и что необходимо формирование нового видения общества, основанного на знаниях.

11. Во многих случаях обсуждения, касающиеся основанного на знаниях общества, посвящены, как правило, более одноаспектному, но все же важному вопросу — экономике, основанной на знаниях. Традиционно и на западе прогресс в области формирования общества, основанного на знаниях, рассматривается в значительной мере через призму экономического развития и роста производительности труда. При таком подходе без внимания остаются другие аспекты знаний и виды их практического применения в обществе, а также «человеческое измерение». Кроме того, было выражено мнение о том, что объяснение концепции общества, основанного на знаниях, с использованием традиционных экономических понятий является

ограничительным и не учитывает в должной мере уникальную динамику и отличительные особенности знаний в сопоставлении с обычными товарами и услугами. Знания в большинстве случаев не вписываются в экономические модели, разработанные для эпохи индустриализации. Ценность знаний и сочетания факторов и идей растет в геометрической, а не в арифметической прогрессии (когда речь идет о человеческом интеллекте, один плюс один не равно двум: суммой двух интеллектов могут быть сотни новых идей). Для описания общества, основанного на знаниях, срочно требуются новые определения и теории, носящие междисциплинарный характер.

12. При обсуждении вопросов, связанных с обществом, основанном на знаниях, нередко упоминаются «переходы» между определенными этапами его развития. Однако совокупность знаний нельзя охарактеризовать как нечто, имеющееся в одном месте и отсутствующее в другом. Знания не являются монополией Севера или Запада. А общество, основанное на знаниях, хотя оно и обладает определенными признаками, нельзя охарактеризовать как некое понятие, имеющее четко очерченные границы. Общество, основанное на знаниях, нельзя охарактеризовать как некое общество, в которое постепенно трансформируется та или иная страна.

13. Стало очевидным, что эти весьма распространенные общие взгляды не только не дают в полной мере точного представления о состоянии потенциала знаний внутри обществ, но и не отражают глубину, охват и сложность общества, основанного на знаниях. Вместо этого подхода было рекомендовано принять на вооружение то или иное альтернативное видение общества, основанного на знаниях, как общества, базирующегося на следующих ценностях, принципах и понимании:

- Любое общество является обществом, основанным на знаниях.
- Общество, основанное на знаниях, должно стремиться к максимальному развитию человеческого потенциала.
- Общество, основанное на знаниях, должно опираться на такие ценности, как открытость, разнообразие, терпимость и широкое участие, а также на уважение творческого потенциала и признание некоторой неопределенности.
- Общество, основанное на знаниях, является высокодинамичным.
- Необходимо найти общий знаменатель между «индивидуалистским» (отстаивание личных интересов) и «коллективистским» (отстаивание интересов общества) подходами к развитию общества, основанного на знаниях.
- Общество, основанное на знаниях должно быть ориентировано на создание максимального общественного блага (в противовес извлечению прибыли в государственном секторе или получению сугубо частной выгоды).
- Общество, основанное на знаниях, опирается на различные типы и формы знаний из самых разнообразных источников.
- Социальные знания не менее важны, чем экономические или производственные знания.

- Следует признать, что знания имеют политический аспект.
- Управление обществом, основанным на знаниях, и проведение соответствующей политики имеют важное значение.
- Больше внимание должно уделяться вопросам нравственности и попыткам предотвращения использования знаний в ненадлежащих целях и злоупотребления ими.

Проведение обсуждений по вопросу об обществе, основанном на знаниях в таком новом контексте позволяет заострить внимание участников на аспектах человеческого потенциала, получить более целостное представление о дальнейших направлениях нашей работы, согласующихся с Декларацией тысячелетия, и, разумеется, наметить практические шаги для продвижения вперед по этим направлениям.

IV. Государственный сектор в обществе, основанном на знаниях

14. В документе, озаглавленном «Возможности государственного сектора по оказанию поддержки в деле развития и применения знаний, нововведений и технологий в целях развития»⁴, представленном Комитету экспертов на его первом совещании в 2002 году, кратко описаны многие из функций государственного сектора в деле дальнейшего развития знаний, нововведений и технологий. Проведение совещания специальной группы экспертов по вопросу о системах знаний в целях развития обеспечило возможность для рассмотрения этих функций и изучения конкретных применяемых подходов. По итогам этих обсуждений, а также с учетом результатов анализа и рекомендаций, содержащихся в «Докладе о государственном секторе в мире, 2003 год», была определена более масштабная роль государственного сектора, включающая создание эффективных механизмов государственного управления и общественного пространства для развития знаний, разработки стратегий ускоренного развития знаний и для более активного использования знаний в государственном секторе. Кроме того, государственный сектор и директивные органы несут также ответственность за пропаганду нового видения общества, основанного на знаниях, и его учет во внутренней политике и обеспечение того, чтобы национальные программы и цели согласовывались с этим видением.

A. Управление обществом, основанным на знаниях

15. Пытаясь перейти от более общих нравственных основ к конкретной реальности, необходимо рассмотреть вопрос об управлении обществом, основанным на знаниях, с точки зрения формирования знаний, обмена ими и их использования. Поскольку модели, основанные на едином для всех рецепте, не подходят для развития в целом и развития общества, основанного на знаниях, в частности необходимо будет создать различные структуры управления знаниями, которые отвечали бы местным потребностям и условиям и приводили бы к разработке соответствующих стратегий и установлению приоритетов на национальном уровне.

16. Участники совещания экспертов подчеркнули, что в обществе, основанном на знаниях, должна иметься эффективная система управления, которая позволяла бы надлежащим образом учитывать коллизии ценностей, принимать решения в связи с ними и всесторонне учитывать их в официальной политике. Это имеет исключительно важное значение в тех случаях, когда достижение консенсуса может быть трудным, а различные слои общества будут по-разному подходить к вопросу о том, какие знания являются ценными. При создании механизмов управления следует также учитывать вопросы о том, какие аспекты общества, основанного на знаниях, могут и должны быть объектом управления (например, экономические, культурные и социальные элементы), кто определяет приоритеты, по каким каналам осуществляется участие, как определяются операционные издержки обществ, как распределяются финансовые средства и т.д. Вместе с тем еще одной функцией такого механизма управления знаниями было бы содействие в обеспечении учета общественной ценности в отличие от ценности для частного сектора или общественной ценности для элиты.

17. Хотя участники совещания подробно не обсуждали конкретные аспекты управления знаниями, был выделен ряд факторов, заслуживающих более глубокого изучения в будущем. Было указано на исключительную важность институтов в процессе управления знаниями. Институты могут быть формальными и неформальными, политическими и социальными. Институты формального и политического типа выполняют бесчисленное множество функций: от развития инфраструктуры, формирования благоприятствующей политики, условий и систем стимулирования и предоставления доступа к государственным банкам информации до вложения средств в научные исследования и опытно-конструкторские разработки и сферу образования. Вместе с тем вопрос о том, отвечают ли эти традиционные функции требованиям сегодняшнего дня и формирующегося общества, основанного на знаниях, остается спорным. Действительно, возникли новые императивы, требующие от этих институтов большей гибкости и скорости реагирования. Кроме того, в свете новой теории междисциплинарных знаний, о чем говорилось выше, и на основе опыта проведения многосекторальной политики в области знаний становится очевидной необходимость формирования новых или расширенных механизмов институциональной координации и взаимодействия. Более того, в условиях глобализации в мире требуются более активные усилия по обеспечению увязки национальных режимов и институтов управления с международными. Следует продолжить изучение вопросов о том, какие институты отвечают такой новой реальности, каковы условия, при которых они могут вести успешную работу, и каким образом социальные и неформальные институты, как старые, так и новые, поддерживают и направляют процесс развития общества, основанного на знаниях.

18. Помимо изучения необходимых направлений институционального развития и наращивания потенциала, необходимо также сосредоточить внимание на вопросе о том, какую роль в процессе управления обществом, основанным на знаниях, играют индивид и гражданское общество. Широко признано, что обладателями многих знаний являются отдельные люди. Кроме того, необходимым условием определения направления развития общества, основанного на знаниях, в рамках механизмов развития человеческого потенциала является участие населения. Процессы развития знаний должны

отвечать чаяниям людей, а не интересам отдельно взятых подсекторов, обеспечивая определение, изучение, критическую оценку и возможную корректировку намеченной цели. Поэтому следует вести поиск новых механизмов участия индивида как члена общества, выполняющего различные функции, например функции производителя, конечного пользователя, посредника и участника процесса принятия решений. В связи с этим встают вопросы демократизации общества, основанного на знаниях, и необходимости создания общественного пространства, в котором граждане могли бы вносить свой вклад в развитие «политически полезных знаний».

19. В качестве одной из форм управления предложено создание сетей знаний, что может послужить средством решения институциональных задач и задач участия и в философском смысле связано с предлагаемым видением общества, основанного на знаниях. Создание сетей рассматривается как средство вовлечения местных и низовых организаций, передачи формально не зафиксированных знаний и поощрения демократических обсуждений и как средство, ведущее к созданию новых коалиций партнеров и налаживанию взаимодействия. В потенциале сети могут представлять собой модель обеспечения широкого участия и более полного учета социальных и культурных аспектов процессов развития, использования и распространения знаний. Хотя примеров таких сетей множество, пути их увязки с процессом разработки и осуществления политики еще не определены. Однако в том, что касается распространения знаний и образования, и особенно в тех случаях, когда для создания сетей еще не имеется инфраструктуры, традиционные средства массовой информации не следует отодвигать на второй план.

20. В конечном счете пути самоорганизации общества и развития и укрепления этих институтов и структуры системы управления, основанной на широком участии, по всей вероятности, будут зависеть от политических процессов и решений и в итоге — от воли основных заинтересованных сторон. Кроме того, нельзя обойти вниманием вопросы соблюдения законности, доверия к правительству и другие основополагающие аспекты принципа благого управления.

В. Политика ускоренного развития общества, основанного на знаниях

21. Исходя из посылки о том, что любое общество является обществом, основанным на знаниях, можно дифференцировать страны по темпам создания, распространения и использования ими знаний (явных и формально не зафиксированных) и классифицировать их по широким категориям стран, переживающих регресс (общество, не организованное для целей формирования знаний), застой (общество, являющееся хаотичным, произвольным или случайным в своей организации) и прогресс (общество, организованное для целей ускорения). В последнее время благодаря применению ИКТ темпы ускорения возросли в геометрической прогрессии, в результате чего замечен качественный разрыв между обществами, организованными для целей развития знаний (и использования полученных ими знаний) и другими обществами. В определенный момент времени, который трудно пока определить, они начинают выглядеть и поступать по-разному, и от этого возникает иллюзия, что они и только они являются «обществами, основанными

на знаниях», или что они и только они «добились прогресса» в процессе «перехода» к обществу, основанному на знаниях. Однако общество, основанное на знаниях, — это не этап развития, который следует достичь, провозгласить успешным и оберегать. Опираясь на творческий потенциал человека, развитие общества, основанного на знаниях, может быть процессом, который способен продолжаться или даже ускоряться до бесконечности.

22. Возможность регулирования темпов производства, распределения и использования знаний, отчасти путем осуществления соответствующей политики и практики, существовала всегда. Такая политика обозначает границы пространства, в котором может расцвести творчество, а понимаемые в широком смысле издержки знаний оставаться низкими или сокращаться. Политика может расширять это пространство или сужать его. На национальном уровне общество, основанное на знаниях, проявляется также в многообразии субъектов, целей, институтов, партнерских отношений, процессов и систем или динамических связей⁵. Кроме того, можно назвать ряд дисциплин и секторов, которые, как это можно утверждать, относятся к категории знаний — образование, наука и техника, научные исследования и опытно-конструкторские разработки, внедрение новшеств, экономика, информационная политика, права человека, развитие культуры, а также социальные и политические системы, которые включают знания в качестве неотъемлемого элемента и которые могут способствовать или препятствовать конструктивному развитию общества, основанного на знаниях. Ведущую роль в создании условий для надлежащего решения существующих проблем будут в конечном счете играть правительства.

23. Успех той или иной страны в развитии и целенаправленном использовании знаний будет очень во многом определяться разработкой и осуществлением стратегии, политики, программ и партнерскими отношениями государственного сектора. Только в условиях развития творческой инициативы и роста имеющийся в той или иной стране запас знаний может создавать добавленную стоимость: в сфере бизнеса, в политике, в общественной жизни в целом. Кроме того, должен приниматься во внимание весь спектр элементов способности общества создавать, оценивать, распространять, осваивать, применять, приспосабливать и обрабатывать знания и для достижения этих целей должны предприниматься соответствующие действия. Один из таких шагов — разработка стратегий и систем для использования преимуществ знаний в целях развития. Стратегии охватывают общее понимание концепции знаний в интересах развития, цели, политику, механизмы и в конечном счете стратегическое распределение ресурсов. Политика должна брать свое начало в социальном и культурном контексте и должна быть увязана с поставленными целями и быть осмысленной с точки зрения этих целей. Например, в тех случаях, когда ключевую роль играют сети, следует рассматривать технические и нормативно-правовые условия для их создания. Системы, процессы и институты относятся к категории механизмов и должны обеспечивать эффективное и действенное достижение поставленных целей в рамках конкретной политики или конкретной системы регулирования.

24. До сих пор в своих усилиях по созданию общества, основанного на знаниях, страны в известной мере руководствовались методом проб и ошибок, и разработка национальных стратегий в области знаний действительно не имеет под собой научной основы. Участники совещания экспертов особо

отметили виды политики и практики, которые могут способствовать ускорению развития общества, основанного на знаниях. В качестве примеров можно привести следующие:

- Применение единого согласованного подхода к разработке стратегии в области знаний, охватывающей все аспекты общества, основанного на знаниях, остается недостижимой и, возможно, практически неосуществимой задачей. Политика и стратегия должны быть реалистичными и сопровождаться подготовкой надежного плана осуществления.
- Понимание динамических связей между различными секторами и направлениями политики и обеспечение их увязки с помощью комплексных механизмов является не менее важной задачей, чем разработка и осуществление секторальной политики.
- Необходимыми условиями являются определение своей ниши в формировании знаний и привязка политики и практических методов в области знаний к конкретному контексту, равно как и изучение, а не копирование опыта других стран, находящихся в аналогичных условиях.
- Помимо учета знаний, необходимых для экономического производства, проводимая политика должна охватывать также секторы и отрасли экономики, поощряющие другие формы творчества и новаторства.
- Следует учитывать компромиссы в политике, связанной со знаниями (соотношение между стабильностью и адаптируемостью, доступом к знаниям и конфиденциальностью), и смягчать негативные последствия.
- Следует проводить дальнейшее разграничение между стратегиями обеспечения доступности, применения и эффективного использования знаний.
- Расходы, связанные с получением доступа к знаниям, будь то техническим, институциональным, культурным или иным, помогут определять прогресс в развитии общества, основанного на знаниях.
- Компетентность людей, частного сектора и государственного сектора в вопросах создания, распространения и использования знаний и разработки и осуществления политики, основанной на знаниях, должна быть главным объектом внимания.
- Необходимым условием является развитие творческого мышления и обучение.
- Важными факторами ускорения являются разработка перспективной политики и прогнозирование будущих потребностей в знаниях.

Необходимо продолжить изучение степени действительного соответствия большинства национальных подходов этим целям.

25. Рассматривая переменные, которые могли бы стать элементами национальной системы знаний, участники совещания изучили также вопрос о наличии возможностей для количественной оценки имеющихся на национальном уровне запасов знаний и выяснения того, откуда общество берет свое ускорение. Усилия по установлению критериев и количественной оценке

имеющихся национальных запасов знаний и потенциала могут сыграть более эффективную роль в направлении политики и практических мероприятий на цели ускорения.

26. Имеется множество методологий количественной оценки имеющихся запасов знаний. Некоторые из этих методологий предусматривают учет тех аспектов общества, основанного на знаниях, которые относятся к общенациональному уровню и связаны с государственным сектором, а многие из них предусматривают учет на уровне компаний и частного сектора. Однако если будет сформировано новое видение общества, основанного на знаниях и разработаны новые предлагаемые теории и определения, то методологии количественной оценки должны отражать их. В соответствии с концепцией развития человеческого потенциала как составной части общества, основанного на знаниях, методологии должны сначала определять те переменные, которые следует оценивать, и те переменные, которые поддаются оценке (так, поддаются ли оценке формально не зафиксированные знания и динамика знаний). С помощью методологий можно было бы попытаться ответить на вопрос о том, целесообразно ли проводить количественную оценку темпов ускорения развития обществ и расширения общественного пространства для формирования знаний как ключевых показателей прогресса.

С. Знания в государственном секторе

27. Система государственного управления — это структура. Она выполняет конкретные функции, которые включают консолидацию и выражение консенсусного мнения суверена; поиск решений в ответ на требования, запросы и предложения, содержащиеся в консенсусе; и обеспечение открытости своей работы для надзорного органа, приемлемого для суверена. В то же время система государственного управления потребляет от 20 до 50 процентов валового национального продукта, а ее действия и поведение кардинальным образом отражаются на образе жизни и работы людей. Кроме того, система государственного управления является крупным потребителем и производителем знаний. В течение последних 10 лет правительства начали внедрять ИКТ в своей работе. Практическое применение ИКТ главным образом связано с повышением эффективности и результативности внутренней административной работы, обеспечением бесперебойности процесса предоставления потребителям услуг государственного сектора, а также, в частности, с обеспечением государственно-административного обслуживания деятельности коммерческих предприятий. Хотя эти изменения заслуживают высокой оценки с точки зрения их назначения и первоначального воздействия, они имеют мало общего с представлением правительств о себе как о фактических или потенциальных «структурах, основанных на знаниях», которые уделяют первостепенное внимание сбору, формированию и использованию знаний (в отличие от информации) таким образом, что это помогает им в выполнении всех трех возложенных на них основных функций. Несмотря на имеющиеся различия между целями государственно-административной деятельности и деятельности коммерческих предприятий, как перед органами государственного управления на всех уровнях, так и перед коммерческими предприятиями стоит задача реорганизации своих внутренних структур и получения доступа к собственным и внешним источникам

формально не зафиксированных и формальных знаний. Создать правительство, которое направляло бы знания на цели своей работы, включая принятие решений, разработку и осуществление политики, предоставление широких и комплексных услуг, еще только предстоит, однако задачи и возможности, а также основополагающие принципы такой работы и ее основные направления можно наметить уже сегодня. В некоторых случаях правительства, как это имеет место во многих государствах — членах Организации экономического сотрудничества и развития, уже стали уделять больше внимания вопросу о том, в чем состоит отличие знаний от традиционных инициатив по внедрению электронных методов управления и от информации, а также вопросу об оптимальных способах сбора, передачи и использования знаний.

28. С точки зрения правительств, главные преимущества более эффективного использования знаний и управления знаниями в государственном секторе включают улучшения в таких областях, как сохранение институциональной памяти, обучение, передача технического опыта, интеграция информации из внешних источников (в том числе от граждан), планирование, принятие решений, предоставление услуг государственным сектором, расширение полномочий гражданских служащих, эффективность, транспарентность, горизонтальное сотрудничество и привлекательность организаций государственного сектора.

29. В то же время практическая реализация сопряжена с рядом проблем, и многие ожидания пока не оправдались. Накопленный на сегодняшний день опыт позволяет сделать ряд выводов и выделить ряд трудных задач:

- Управление государственным сектором и управление знаниями следует рассматривать в неразрывной связи.
- Формирование единого понимания концепции управления знаниями и определение различных типов знаний, а также различных функций и процессов системы государственного управления — например, регулярный процесс принятия административных и индивидуальных решений и демократических обсуждений — и возможных путей их взаимоувязки являются основополагающими элементами любой системы управления знаниями.
- Информация и знания должны рассматриваться как общественный ресурс.
- Государственные ведомства, как правило, не осознают, какими богатыми знаниями они обладают, и не вполне понимают, что государственные служащие являются работниками, применяющими знания.
- Знания в целом не считаются ценным активом во многих государственных учреждениях.
- С точки зрения практической реализации важнейшее значение имеют поддержка системы управления, надлежащее финансирование и подотчетность, и в целом усилия по управлению знаниями в масштабах всей системы государственного управления оказываются более результативными.
- Установлено, что более стабильная организация создает более прочную основу для управления знаниями.

- Управление знаниями не имеет ничего общего с технологиями.
- Необходимо учитывать последствия управления знаниями с точки зрения обеспечения конфиденциальности и безопасности.
- По-прежнему сохраняется весьма трудная задача перевода знаний в плоскость практических действий.
- Культура, долгосрочная приверженность и адаптируемость — не просто элементы системы управления знаниями, а играют важную роль.

30. Рассматривая концепцию управления знаниями и последствия расширения потоков знаний для процессов и функций управления, авторы доклада о государственном секторе в мире отмечают:

«Когда контекст проблемы не имеет достаточно четкой структуры и отсутствует определенность в исходе, директивные органы, как правило, опираются на подразумеваемые, интуитивные знания. Сегодня в большинстве обществ... в условиях жизни и работы отсутствует четкая структура или ясность причин и результатов... такие условия... создают многие неизвестные переменные. Все это создает постоянный спрос на знания. Недостаточность притока знаний неизбежно сопряжена с негативными последствиями для благосостояния людей. И наоборот, расширение притока знаний представляет собой весьма важное общественное благо.

...Правительства должны вести целенаправленную организационную работу в интересах формирования знаний и обмена ими. Это потребовало бы преобразований, поскольку любая бюрократическая структура монополизирует и централизует знания и склонна направлять знания вверх по организационной вертикали вместо обеспечения их широкого распространения... Народ должен довериться своему правительству в выборе правильного решения. Знания наполняют такие решения реальным содержанием.

В контексте организационных преобразований правительства могут использовать ИКТ для организации своей работы в целях формирования и передачи знаний. В этом состоит еще один важнейший вид практического применения электронных методов управления.

...

Анализ лучших работ, посвященных формированию и распределению знаний, позволяет сформулировать ряд широких принципов, которые должны быть приняты на вооружение или претворяться в жизнь правительствами, если они ставят перед собой задачу мобилизации знаний. Правительствам следует:

- понять, что люди являются носителями знаний;
- понять, что формирование знаний имеет собственную динамику — оно не может достигаться в приказном или административном порядке;
- создать организационный контекст, т.е. общественные пространства совместного пользования (физические и/или виртуальные) с

пространственными и временными границами, к которым люди испытывали бы достаточное доверие и в которые они хотели бы перенаправить свои умственные процессы из обычных интеллектуальных сфер. Такое участие не может сопровождаться исключением личностного фактора (наивность и любопытство — основные свойства характера, заставляющие усомниться в приобретенной мудрости). Однако ради возможности формирования общественного блага частные интересы придется исключить;

- сделать формирование знаний неотъемлемым элементом решения государственных проблем. Это предполагает создание общественных пространств для формирования знаний путем поощрения и обеспечения более благоприятных условий для всего цикла формирования знаний;
- наконец, для большего эффекта объединить эти государственные пространства для формирования знаний (т.е. создать сети).

Логика подсказывает, что для достижения максимальных темпов формирования знаний потребовалось бы умножение совместно используемых пространств, их объединение и вовлечение в них максимального числа носителей знаний, т.е. людей. На языке организационных терминов это называется сетевым правительством. На политической арене это называется подлинным участием в политическом процессе»⁶.

31. Существуют и другие направления, по которым эффективное формирование и использование знаний в государственном секторе влечет за собой изменение методов работы правительства. Высказывалось предположение, что успешное использование знаний для совершенствования процессов разработки и осуществления политики может потребовать создания более согласованных и комплексных механизмов управления, охватывающих более широкие «области знаний». Это может вызвать необходимость разработки новых структур управления, например многосекторальных форумов или советов.

32. Однако, несмотря на разнообразие функций, которые выполняют знания в процессе развития и обеспечения эффективной работы государственного сектора, их потенциал будет резко ограничен, если реформа государственного сектора и соблюдение принципа благого управления, лежащие в основе этих инициатив, не будут осуществляться на практике.

33. Другое косвенное следствие построения общества, основанного на знаниях, для системы управления состоит в том, что при создании общественного пространства для обмена политически полезными знаниями, о чем говорилось выше, реализация самого принципа благого управления будет способствовать поощрению более широкого участия и охвата населения и защите определенных прав человека на национальном уровне, например права на свободное выражение мнений, и даже международных норм в области прав человека, например права на информацию. Поскольку знания в значительной степени локализованы и контекстуальны, любые усилия по их надлежащему приобретению или освоению и осмысленному распространению вызывают необходимость более углубленного рассмотрения вопросов

децентрализации — весьма важного компонента реформы в целях обеспечения благого управления. Кроме того, активно получая знания от граждан по широкому кругу вопросов, связанных с развитием, правительства могут укрепить свою способность вести более эффективную работу по достижению социально-экономических целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

V. Выводы/рекомендации

34. В процессе ускоренного перехода к основанному на знаниях обществу, которое строилось бы на принципах широкого участия населения и учета человеческого фактора, имеется ряд шагов, которые могут предпринять правительства и учреждения системы Организации Объединенных Наций.

Правительствам стран следует активно:

- **изучить возможности продвижения к обществу, основанному на знаниях, и пропагандировать его в контексте развития человеческого потенциала и Декларации тысячелетия;**
- **активно проводить в жизнь соответствующие стратегии и политику, связанную со знаниями;**
- **добиваться максимального повышения общественной ценности при разработке своих программ, основанных на знаниях;**
- **создавать общественные пространства и механизмы для участия в функционировании общества, основанного на знаниях;**
- **добиваться более эффективного использования знаний в рамках процессов государственного управления и сочетать формирование знаний, управление ими и их использование с усилиями по проведению реформы государственного сектора и развитию электронных методов управления.**

35. В широком контексте общества, основанного на знаниях, управление знаниями и влияние знаний на систему управления являются двумя областями, в которых Отдел государственно-административной деятельности и управления развитием Департамента по экономическим и социальным вопросам надеется внести вклад в текущие обсуждения. Созданию полезных аналитических механизмов и инструментов для государств — членов Организации Объединенных Наций могло бы содействовать проведение следующих мероприятий:

- **изучение характера и действенности: стратегических мер, ускоряющих построение общества, основанного на знаниях; ускоряющих его построение практических методов и инструментов (институты, партнерские отношения, диагностические оценки, процессы обучения); а также ускоряющих его построение навыков;**
- **изучение основанных на знаниях практических методов в государственном секторе, обеспечивающих укрепление: обучающихся организаций, новых структур взаимодействия и разработки и осуществления комплексной политики, децентрализации и участия.**

Примечания

- ¹ *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2002 год, Дополнение № 24* (E/2002/84), пункт 23.
- ² Доклад совещания специальной группы экспертов по вопросу о системах знаний в целях развития, справочные документы и индивидуальные выступления см. в Интернете по адресу: www.unpan.org/dpera-kmb-ksranda.asp. Сам доклад был опубликован Отделом государственно-административной деятельности и управления развитием Департамента по экономическим и социальным вопросам (ST/ESA/PAD/SER.E.58), и с ним можно ознакомиться по адресу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan014138.pdf>.
- ³ С доступным только для чтения онлайн-вариантом текста доклада “2003 World Public Sector Report: e-Government at the Crossroads” и информацией об этом издании можно ознакомиться в Интернете по адресу: www.unpan.org/dpera_worldpareport.asp.
- ⁴ E/C.16/2002/5.
- ⁵ Подробнее см. E/C.16/2002/5 (см. также пункт 14 выше) и доклад совещания специальной группы экспертов по вопросам систем знаний в целях развития (см. приложение 2).
- ⁶ “World Public Sector Report” (см. примечание 3 выше), pp. 82–83.