



**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
29 December 2005
Russian
Original: English

**Комитет экспертов по государственному
управлению**

Пятая сессия

Нью-Йорк, март 2006 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

**Инновации в сфере управления и государственно-
административной деятельности как средство
достижения согласованных на международном
уровне целей развития, в том числе целей
в области развития, сформулированных
в Декларации тысячелетия**

**Инновации в сфере управления и государственно-
административной деятельности как средство
достижения согласованных на международном уровне
целей развития, в том числе целей в области развития,
сформулированных в Декларации тысячелетия**

Записка Секретариата

Резюме

В настоящем документе предпринимается попытка определения и постановки ключевых проблем новаторства в сфере управления и государственно-административной деятельности и рассмотрения их значения для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в том числе следующих проблем: зачем правительствам нужно внедрять новшества; что подразумевается под инновациями в сфере управления и государственно-административной деятельности; каковы новые принципы и стратегии внедрения новшеств в сфере управления и государственно-административной деятельности как средства достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия; что способствует или препятствует инновациям в сфере государственного управления; что могут предпринять правительства для создания условий, благоприятствующих

* E/C.16/2006/1.

новаторству в сфере государственного управления; а также какие инструменты и методологии можно использовать для обмена информацией об инновациях в сфере управления и государственно-административной деятельности и их внедрения? При представлении настоящего доклада также ставится цель получить рекомендации от членов Комитета по следующим вопросам: а) как улучшить обмен знаниями об инновациях в сфере управления как средстве достижения согласованных на международном уровне целей, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия; б) как международное сообщество могло бы улучшить предоставление государствам-членам помощи в дублировании и заимствовании новшеств; и с) как поощрять политику, способствующую инновациям в государственном секторе.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	4
II. Зачем правительствам заниматься инновациями?	5–10	5
III. Что подразумевается под инновацией в сфере управления и государственно-административной деятельности?	11–17	8
IV. Каковы формирующиеся принципы и стратегии внедрения инноваций в сфере управления и государственно-административной деятельности как средства достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия?	18–23	11
V. Какие факторы облегчают или затрудняют инновации в сфере государственного управления?	24–27	15
VI. Какие меры могут принимать правительства в целях создания благоприятных условий для инноваций в сфере государственного управления?	28–33	17
VII. Методологии обмена опытом инновации и адаптации инноваций в сфере управления и государственно-административной деятельности.	34–42	19
VIII. Рекомендации	43–46	23

I. Введение

1. Хотя во всем мире отмечается некоторый прогресс в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, он оказался менее значительным, чем предполагалось. Согласно опубликованному в 2005 году докладу о Проекте тысячелетия Организации Объединенных Наций «в некоторых регионах достигнут незначительный прогресс или даже наблюдается регресс в отдельных областях. Во многих странах отмечается экономический рост, в то время как в других странах наблюдается застой»¹. Несмотря на эту неоднозначную картину достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, к 2015 году не является невозможным, однако потребует отказа от рутинного подхода. Генеральный секретарь Кофи Аннан заявил, что «успех потребует устойчивых действий в течение всего десятилетия, оставшегося до намеченного крайнего срока. Нужно время для того, чтобы подготовить преподавателей, медсестер и инженеров, построить дороги, школы и больницы и создать малые и крупные бизнесы, способные обеспечить необходимые рабочие места и доходы» (см. A/59/2005, пункт 31). Как было подчеркнуто Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 57/277, «действенное, ответственное, эффективное и гласное государственное управление как на национальном, так и на международном уровне призвано играть ключевую роль в осуществлении согласованных на международном уровне целей». На своей сессии в апреле 2005 года Комитет экспертов по государственному управлению также подчеркнул, что для создания более справедливого общества, на что и направлены цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, необходимо расширить роль государственного управления в усилиях по преодолению неравенства и улучшению положения бедных слоев населения². Кроме того, Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 2005/55 подчеркнул необходимость развития предусматривающих широкое участие процессов управления, которые призваны обеспечить вовлечение граждан в дело достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

2. Хотя на международном уровне существует широкий консенсус относительно того, что именно должно быть сделано для ускорения развития и скорейшего достижения процветания, общедоступных знаний и возможностей, необходимых для практического решения этих задач, как представляется, не хватает. Знания о путях достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, существуют, однако зачастую являются фрагментарными и имеются в распоряжении лишь отдельных стран. Впрочем, нет ничего необычного в том, что то или иное правительство способно решать проблемы в одной из областей развития, но бессильно в других областях. В целях рационального использования имеющихся знаний Генеральная Ассамблея в своей резолюции 57/277 рекомендовала уделять особое внимание обмену опытом в том, что касается роли государственного управления в осуществлении согласованных на международном уровне целей, в том числе целей, содержащихся в Декларации тысячелетия. Кроме того, в своей резолюции 60/34 Генеральная Ассамблея выразила согласие с тем, что Организации Объединенных Наций следует поощрять нововведения в области государственного и публичного управления, и подчеркнула важность более эффективного использования Дня государственной службы Организации

Объединенных Наций и присуждения наград Организации Объединенных Наций за заслуги на государственной службе в процессе обновления государственного управления на основе формирования культуры новаторства, партнерства и чуткости. В своей резолюции 2005/55 Экономический и Социальный Совет также признал, что все государства-члены, особенно развивающиеся страны, могут извлечь большую пользу из взаимного обучения и обмена опытом в вопросах новаторства и инициативы в государственном секторе.

3. Обмен знаниями об инновациях и передовом опыте может обеспечить правительства набором конкретных и реально осуществимых вариантов действий по достижению согласованных на международном уровне целей. Сосредоточение внимания на внедрении новшеств дает возможность перенести акцент с вопроса о том, что правительства должны делать для решения все более сложных задач, на вопрос о том, как они должны это делать. Заимствование опыта других стран может сэкономить время, воодушевить на новые реформы и в некоторых случаях — помочь странам преодолеть сразу несколько этапов развития. Обмен передовым опытом имеет важное значение не столько потому, что страны могут внедрить заимствованную у другой страны модель в свою собственную систему управления, а прежде всего в силу того, что они могут приспособить элементы передового опыта, взятые из другой среды, к своим внутренним условиям, и что самое важное — потому, что этот процесс может послужить толчком к осуществлению других подобных инициатив. Кроме того, уделение внимания новшествами, а не только проблемам стимулирует реформы и способствует формированию позитивного и конструктивного взгляда на развитие.

4. Осознавая огромный потенциал этого подхода к деятельности в области развития, Комитет экспертов по государственному управлению принял решение посвятить часть своей пятой сессии обсуждению вопросов новаторства в сфере государственного управления как средства достижения согласованных на международном уровне целей, в том числе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В целях облегчения работы Комитета в настоящем документе предпринимается попытка определения и постановки ключевых проблем инновации в сфере управления и рассмотрения их значения для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия³, а также испрашиваются рекомендации членов Комитета по следующим вопросам: а) как улучшить обмен знаниями о новшествах в сфере управления в интересах достижения согласованных на международном уровне целей, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия; б) как международное сообщество могло бы улучшить предоставление государствам-членам помощи в дублировании и заимствовании новшеств; и в) как поощрять политику, способствующую инновациям в государственном секторе.

II. Зачем правительствам заниматься инновациями?

5. В настоящее время перед правительствами всех стран мира встают сложные задачи, связанные с необходимостью удовлетворения растущих запросов их граждан и значительными изменениями обстановки в мире в целом. С одной стороны, правительства пытаются решить ряд сложных

социально-экономических проблем, включая искоренение нищеты, борьбу с безработицей, устранение недостатков в системе образования, борьбу с эпидемиями (включая ВИЧ/СПИД и птичий грипп), а также противодействие ухудшению состояния окружающей среды. С другой стороны, они пытаются скорректировать свою политику и методологию в целях обеспечения эффективной интеграции своих стран в мировую экономику. Все эти вызовы существенно ограничивают возможности государства эффективно выполнять свои функции.

6. Среди всего разнообразия местных условий и сложившихся ситуаций в процессе эволюции государственного и общественного управления можно выделить четыре основные тенденции, проявляющиеся во всем мире. Первая из этих тенденций связана с созданием или воссозданием государственного устройства, основанного на принципе верховенства права. Вторая тенденция связана с обновлением государственного и общественного управления. Третья тенденция имеет отношение к переосмыслению роли государства. Четвертая тенденция, возникшая за последние годы, связана с ростом потребности в наполнении демократии новым содержанием и в расширении возможностей для участия в формировании политики⁴.

7. В целом правительства сталкиваются с тремя основными внутренними проблемами. Во-первых, они вынуждены действовать и предоставлять более полноценные и качественные услуги при меньших объемах ресурсов и ограниченных оперативных возможностях. Иными словами, правительствам приходится не только более эффективно использовать свои ресурсы и наращивать потенциалы, но и подходить к этому более творчески, например, на основе привлечения к предоставлению услуг частного сектора и гражданского общества. Во-вторых, они должны обеспечивать более высокую степень подотчетности, чуткости и эффективности государственных учреждений на основе поощрения большей ориентации системы государственного управления на потребности граждан. В-третьих, что наиболее важно, они должны более адекватно реагировать на стремление своих граждан принимать более широкое участие в процессе управления. Хотя правительство по-прежнему занимает центральное место в обществе, в настоящее время широко признается, что управление не является исключительной прерогативой правительства и что гражданское общество и частный сектор также призваны играть важную роль в этой сфере. Граждане уже не воспринимают себя в качестве пассивных «потребителей» правительственных услуг, а стремятся более эффективно решать возникающие проблемы. Для углубления демократии в целях обеспечения возможностей не только для лучшей представленности, но и для более активного участия в государственных делах, требуются новаторские институциональные механизмы, процессы и стратегии.

8. С учетом изложенных выше обстоятельств некоторые страны в различных частях мира пытаются вдохнуть новую жизнь в свои системы государственного управления на основе повышения его инициативности, эффективности, подотчетности и особенно — ориентированности на предоставление услуг. Для достижения этих преобразований правительства внедряют новшества в свои организационные структуры, процедуры, потенциалы и методы мобилизации, развертывания и использования людских, материальных, информационных, технических и финансовых ресурсов в целях предоставления услуг людям, которые проживают в удаленных районах,

находятся в неблагоприятных условиях или испытывают другие объективные трудности.

9. Как показывает опыт, внедрение новшеств в сфере управления дает целый ряд позитивных результатов. Во-первых, оно может способствовать максимально эффективному использованию ресурсов и возможностей в целях обеспечения пользы для общества, а также поощрения более открытой/основанной на более широком участии культуры управления, а значит и более полной реализации идей благого управления в целом. Во-вторых, улучшение репутации государственного сектора и предоставляемых им услуг может помочь правительствам вновь завоевать доверие народа и восстановить авторитет законной власти. В-третьих, новаторство в сфере управления может укрепить чувство гордости гражданских служащих, занятых в государственном секторе, за свою работу, а также способствовать внедрению культуры непрерывного совершенствования. Новаторство может иметь вдохновляющий эффект, укрепляющий веру государственных служащих в свои силы. В-четвертых, хотя новаторство ограничивается небольшими изменениями или даже инициативами, осуществляемыми на микроуровне, оно способно приводить в действие цепную реакцию, благодаря которой успешное внедрение новшества в одном из секторов создает возможности для внедрения новшеств в других областях. Любое новаторство может проложить путь для внедрения целого ряда новшеств, обеспечивая благоприятные условия для изменений к лучшему. Новаторство может способствовать формированию институтов и изменению взаимоотношений между правительственными структурами различного уровня и подразделениями внутри различных ведомств. Как показывает недавнее исследование, посвященное Мексике⁵, новаторство в значительной мере способствует демократизации институтов и процессов. Таким образом, хотя инновация сама по себе является ограниченным по масштабам процессом, она может дать толчок более широкому процессу трансформации государства. Соответственно, инновация может способствовать созданию новых демократических пространств и тем самым стимулировать благое управление на основе формирования правительства нового типа. Это, безусловно, относится к странам, медленно формирующим свои демократические институты, а также к странам с развитыми демократическими институтами, поскольку эффективная работа правительства является залогом укрепления основ демократического правления. Хорошо известно, что даже в странах с устоявшимися демократическими институтами государственные учреждения не всегда хорошо оснащены для решения новых сложных задач. В действительности, хотя основные ценности, заложенные в фундамент любой конституционной демократии, универсальны по своему характеру и в целом признаны многими странами мира, вопрос о том, насколько эффективно работают учреждения и насколько полно в их деятельности отражены эти ценности, всегда остается открытым.

10. Легко напрашивается вывод о том, что новаторство в сфере управления и государственно-административной деятельности нельзя рассматривать как дань моде или очередную кампанию. Правительства, которые эффективно решают все более сложные задачи на национальном, региональном и международном уровнях, внедряют инновационные идеи и практические инновации в системы и процессы управления и государственно-

административной деятельности. Весьма важно также не забывать о том, что инновация — это не самоцель, а одно из средств совершенствования государственного управления в целях повышения качества жизни всех граждан. Кроме того, инновация дополняет и укрепляет институты демократического управления, но не заменяет собой работу существующих институтов власти, включая парламент, государственную администрацию и т.п. Кроме того, каждая из организаций государственного сектора должна сама решать, в какой мере ей нужны инновации и как добиться оптимального соотношения между стабильностью и преемственностью, с одной стороны, и новаторством, с другой стороны. Не все элементы работы государственного сектора можно усовершенствовать с помощью инновации. Наконец, следует упомянуть о том, что инновационная деятельность не является исключительной прерогативой стран с развитыми системами управления. Рост числа заявок, представляемых на получение наград Организации Объединенных Наций за заслуги на государственной службе, свидетельствует о том, что опыт успешной инновационной деятельности имеется как у развитых, так и у развивающихся стран, и подчас развивающиеся страны передают такой опыт развитым странам (например, комплексная система государственных услуг, впервые внедренная в штате Байя в Бразилии, была заимствована Португалией и другими странами).

III. Что подразумевается под инновацией в сфере управления и государственно-административной деятельности?

11. Документальный учет инноваций в сфере государственного управления и обмен опытом в связи с ними является одним из весьма важных инструментов поощрения новаторства в сфере управления и содействия развитию. Хотя в мире имеется немало достойных подражания примеров, задача заключается в том, чтобы отделить случаи подлинно новаторской практики от остальных случаев, не попадающих под эту категорию. Другими словами, то, что представляется как новаторская практика, в долгосрочной перспективе не всегда оказывается успешным опытом, который может быть распространен на другие страны. Для оказания помощи государствам-членам, заинтересованным в заимствовании новаторского опыта, необходимо определить, что подразумевается под новаторством и «наилучшей практикой»⁶.

12. Согласно представленному Генеральной Ассамблее докладу Подготовительного комитета Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам⁷, «наилучшая практика»: а) должна демонстрировать положительное, ощутимое воздействие на улучшение условий жизни населения; б) должна основываться на эффективных партнерских связях между государственным сектором, частным сектором и гражданским обществом; и в) должна быть устойчивой с точки зрения социальной политики, экономики и окружающей среды. В соответствии с положениями Повестки дня ООН-Хабитат Генеральная Ассамблея также рекомендует использовать наилучшую практику в качестве одного из двух основных инструментов для оценки прогресса в достижении двуединой цели — обеспечения жилья для всех и устойчивой урбанизации (см. резолюцию S-25/2 Генеральной Ассамблеи).

13. Концепция наилучшей или успешной практики широко используется для выявления признания образцовой или усовершенствованной работы организаций. Она может быть определена как деятельность или процедура, которая обеспечивает достижение выдающихся результатов и может быть заимствована для повышения эффективности и результативности в других условиях. Для Объединенной и совместно организованной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу уделение повышенного внимания «наилучшей практике» означает накопление и использование знаний о том, какие формы работы являются эффективными, а какие — нет, в различных ситуациях и при различных условиях. Это подразумевает как накопление опыта, так и непрерывный процесс обучения, поддержания обратной связи, осмысления и анализа (что приносит результаты, как и почему и т.д.). Основное внимание в анализе уделяется «примерам успешной работы» в целях определения оптимальной последовательности действий и методов работы, способных принести искомый результат.

14. Тем не менее целесообразность разграничения между инновацией и «наилучшей успешной практикой» оспаривается. Некоторые считают, что если инновация приносит устойчивые результаты, то она превращается в успешную практику. С этой точки зрения различие между этими двумя понятиями определяется временными рамками. Другие специалисты, напротив, полагают, что устойчивость как раз и является одним из определяющих критериев инновации. Интересно также отметить, что, поскольку теория инновации в сфере управления не настолько хорошо разработана по сравнению с теорией инновации в частном секторе, в сфере управления и государственно-административной деятельности используются различные определения новаторства. Например, одним из критериев для присуждения наград Организации Объединенных Наций за заслуги на государственной службе является разработка новой концепции, т.е. внедрение правительством новой уникальной идеи, явно нового подхода к решению проблемы или не имеющей аналогов политики или плана осуществления в контексте данной страны или региона в интересах обеспечения гласности, подотчетности и чуткости в работе государственной службы⁸. В Южной Африке в рамках Целевого фонда наград за внедрение новшеств «Импумелело»⁹, который предназначен для награждения исключительно важных проектов с участием партнеров из государственного сектора, обеспечивающих повышение жизненного уровня малоимущих общин на основе применения новаторских методов, используются следующие критерии оценки для определения инноваций:

- **степень новизны:** в какой степени разработка инициативы творческого подхода и новых процедур помогла в решении важнейших вопросов, связанных с нищетой;
- **участие правительства:** степень участия правительства и партнеров;
- **эффективность:** степень достижения поставленных перед проектом целей или промежуточных результатов и других желаемых показателей социального развития;
- **последствия для ликвидации нищеты:** реальное воздействие осуществления проекта с точки зрения повышения жизненного уровня малоимущих общин и отдельных лиц;

- **устойчивость:** жизнеспособность и результативность проекта с учетом ограничений, связанных с финансированием, укомплектованностью кадрами и т.д.;
- **возможность повторения в других условиях:** ценность проекта с точки зрения возможности передачи других новых идей и передового опыта в целях осуществления ими программ сокращения масштабов нищеты.

15. В Соединенных Штатах для определения лауреатов в области инноваций в рамках программы наград американского правительства используются четыре критерия, а именно:

- **новизна:** использование творческого подхода;
- **эффективность:** ощутимость результатов;
- **значение:** решение проблемы, вызывающей озабоченность общественности;
- **возможность распространения:** возможность повторения и применения в более широких масштабах.

16. В общем, инновация определяется как творческая идея, однако в отличие от изобретения она включает в себя компонент практического внедрения. Это процесс разработки и внедрения нового способа достижения результатов и/или выполнения работы. Инновация может представлять собой задействование новых элементов, использование нового сочетания существующих элементов или внесение существенных изменений в традиционные методы работы или отступление от них. Она предусматривает новые результаты деятельности, новые стратегии и программы, новые подходы и новые процессы. Инновацию в сфере государственного управления можно также определить как разработку государственными организациями новых направлений политики и новых стандартных рабочих процедур в целях решения проблем, связанных с проведением государственной политики. Таким образом, инновация в государственном управлении представляет собой поиск эффективных, творческих и уникальных решений новых проблем или нахождение новых решений старых проблем. Кроме того, инновация не дает окончательных решений, но представляет собой открытый процесс поиска решений, творчески развиваемый теми, кто их принимает.

17. Существуют различные типы инноваций в государственном управлении, в том числе: а) учрежденческая инновация, когда основное внимание уделяется обновлению существующих учреждений и/или созданию новых учреждений; б) организационная инновация, включающая внедрение новых рабочих процедур или методов руководства в сфере государственного управления; в) инновация в форме совершенствования процессов, когда основное внимание уделяется повышению качества предоставляемых государством услуг; и г) концептуальная инновация, когда основное внимание уделяется внедрению новых форм управления (например, интерактивное формирование политики, управление на основе широкого участия, реформы бюджета с участием населения, горизонтальные сети). Области, в которых возможны инновации, также различны и включают в себя развитие людских ресурсов и управление ими, предоставление государственных услуг, применение информационно-

коммуникационных технологий (ИКТ) в работе правительств, децентрализация и т.д.

IV. Каковы формирующиеся принципы и стратегии внедрения инноваций в сфере управления и государственно-административной деятельности как средства достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия?

18. Для решения задач в области управления и государственно-административной деятельности, включая достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, применяется целый ряд новаторских и успешных подходов. Изучение примеров инноваций в сфере предоставления государственных услуг, отобранных для присуждения наград Организации Объединенных Наций за заслуги на государственной службе и других наград, пользующихся международным признанием, позволяет выделить ряд ключевых принципов и стратегий инновации в сфере управления: а) комплексное предоставление услуг; б) децентрализация предоставления услуг; в) задействование партнерских связей; г) обеспечение участия граждан; и е) использование ИКТ.

Комплексное предоставление услуг

19. По мере расширения круга услуг, предлагаемых государственным сектором, все больше внимания уделяется не тому, какие услуги предоставляются, а тому, как они предоставляются. В некоторых странах не просто предоставляется комплекс услуг, но и все больше обеспечивается их координация и адаптация с учетом конкретных нужд населения. Внутренние канцелярские операции больше не выступают определяющим фактором того, куда должны обращаться граждане; вместо этого, такие операции сводятся воедино либо на основе их интеграции на ранних стадиях формирования услуги, либо на основе совмещения самих услуг и обеспечения доступа к ним в одном месте. Независимо от того, как строится деятельность — по восходящей линии или по нисходящей, — в результате обеспечивается интеграция продуктов и услуг, предлагаемых государственными учреждениями. На Филиппинах усилия по обеспечению гендерных факторов и задач развития во всех направлениях деятельности привели к созданию медицинского центра в Давао, в котором, в свою очередь, было образовано отделение по защите женщин и детей, выполняющее функции комплексного центра по разрешению кризисных ситуаций в семье, в котором пациентам оказывается юридическая, психиатрическая и медицинская помощь. В Бразилии в центрах по оказанию услуг гражданам в штате Байя в одном месте сведены воедино федеральные учреждения, учреждения штата и муниципальные учреждения, что позволяет предоставлять населению разнообразные государственные услуги. Эти центры размещены в местах, удобных для населения, таких, как торговые центры и крупные узлы общественного транспорта. Концепция центров по оказанию комплексных услуг гражданам успешно применяется с учетом местных условий в ряде развитых и развивающихся стран, таких, как Португалия, Мозамбик и Южная

Африка. В рамках этой категории внедряется ряд новшеств, включая предоставление ориентированных на клиента комплексных услуг в контексте оказания социальных услуг, а также предоставление услуг мобильными группами клиентам, нуждающимся в разносторонних услугах, в удаленных районах и другие подобные новшества.

Децентрализация предоставления услуг

20. Приближение центров по оказанию услуг и мест работы государственных служащих к населению (например, путем их преобразования из национальных учреждений в региональные) часто обеспечивает повышение уровня чуткости и улучшение учета индивидуальных потребностей, и вследствие этого — повышение степени удовлетворенности услугами граждан и предприятий. Децентрализованное предоставление услуг также упрощает высказывание гражданами своих замечаний в отношении государственных услуг, а значит и обеспечение лучшего соответствия оказываемых на местах услуг местным потребностям. С экономической точки зрения, сохранение жестко централизованной системы предоставления услуг и контроля за ним также чревато сдерживанием развития за чертой городских центров из-за непомерно высоких накладных расходов как поставщиков услуг (т.е. правительства), так и их потребителей (т.е. граждан и предприятий). В Марокко, например, практическое осуществление Программы коллективного снабжения питьевой водой сельского населения (ПАГЕР), в рамках которой обеспечивается доставка воды сельскому населению, было бы невозможным, если бы управление объектами водоснабжения и их обслуживание не было передано местным общинам. К настоящему времени этот проект позволил существенно повысить долю сельского населения, имеющего доступ к питьевой воде, — с 14 процентов в 1994 году до 55 процентов по состоянию на конец 2003 года. Как побочный эффект, в дополнение к явным преимуществам наличия чистой воды и надлежащего уровня санитарии, осуществление ПАГЕР также существенно улучшило посещаемость начальных школ в сельских районах, где посещаемость школ девочками резко выросла с 30 процентов до 51 процента по той причине, что дети младшего возраста, в частности девочки, больше не должны носить в дом воду. Как показывает еще один пример децентрализации услуг в Марокко, создание региональных пунктов по контролю за экспортом свежих фруктов и овощей оказало существенное позитивное воздействие на конкурентоспособность этого сектора. До этого предприятия несли непомерные расходы, не позволявшие им успешно конкурировать на международном рынке, из-за высокого процента отказа от их продукции, которая должна была перевозиться на небольшое число централизованных объектов, находившихся на значительном удалении от мест первичной переработки. В Индонезии в районе Танахдатар, Западная Суматра, в 2001 году была проведена децентрализация, одним из результатов которой стало осуществление районным департаментом образования Танахдатар политики повышения качества преподавания в школах в целях оказания помощи учащимся из малоимущих семей. Особенно новаторский характер носили такие меры, как ограничение числа учащихся в классе, создание системы награждения учащихся и учителей за достижение высоких показателей и введение системы назначения директоров школ на основе показателей работы¹⁰. В целом современные стратегии новаторства включают разработку,

осуществление и оценку децентрализованной политики, а также децентрализованную подготовку бюджетов и оценку управления расходами.

Задействование партнерских связей

21. Партнерские связи между государственным и частным секторами, а также сотрудничество в рамках между ведомствами правительства или межучрежденческое сотрудничество получают все большее распространение, что объясняется стремлением широкой общественности к расширению своего участия и более эффективному использованию ресурсов и предоставлению услуг. С учетом отсутствия прецедентов для этого часто требуются новаторские подходы, отличные от прежнего разрозненного («кабинетного») стиля управления. В Греции, например, телефонный информационный центр 1502 использует возможности Национального телекоммуникационного агентства: операторы отдельной службы Агентства могут предоставлять клиентам информацию об имеющихся услугах. Кроме того, ответственное министерство приняло специальные меры, как в рамках Агентства, так и в рамках почтовых служб, в целях сдерживания цен на приемлемом уровне. Другие страны также оперативно приступают к созданию консультативных групп/комитетов по вопросам политики/составления бюджета, в состав которых входят государственные служащие и представители деловых кругов. В Иордании национальная сеть по сокращению масштабов нищеты, учрежденная в 1998 году, объединяет правительственные министерства, национальные комиссии, неправительственные организации и активистов в эффективную сеть, деятельность которой служит практическим доказательством того, насколько значительное воздействие могут оказывать межотраслевые группы на усилия по содействию сокращению масштабов нищеты и социальному развитию на национальном уровне. В Объединенной Республике Танзания в рамках подхода, обеспечивающего повышение безопасности в городах, поощряются партнерские связи между национальным правительством, городскими органами власти, коллективами жителей и отдельными гражданами. Этот подход, инициатором которого выступила в 1996 году Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), нацелен на предоставление местным органам власти (в городах, муниципалитетах и поселках) технической поддержки в целях разработки надежных способов предотвращения насилия и борьбы с преступностью. Совместными усилиями были определены первоочередные задачи, что в итоге привело к разработке стратегии борьбы с преступностью, благодаря которой обеспечивается осведомленность населения, улучшаются отношения между полицией и жителями и укрепляется понимание со стороны местных органов власти того, что необходимые меры следует принимать на постоянной основе.

Обеспечение участия граждан

22. Граждане все шире привлекаются к участию в разработке политики правительства и контролю за ходом ее реализации. Ряд стран разработали стратегии поощрения активного участия граждан, например, в налогово-бюджетных процессах¹¹. В Таиланде были внесены изменения в Конституцию, предусматривающие организацию публичных слушаний при разработке государственных программ. В Австралии правительство штата Квинсленд создало в департаменте премьера Отдел участия населения, призванный

привлекать общины к участию в соответствующих обсуждениях политики в целях обеспечения социальной справедливости, равенства и актуальности при разработке государственных стратегий и программ, особенно на региональном уровне. Имеется также возможность получать онлайн-консультации по линии компании «Консалт-КЛД», что способствует проведению открытых обсуждений с общественностью важных вопросов, находящихся в настоящее время на рассмотрении правительства. В Индии правительство национального столичного округа Дели внедрило новаторский подход в сфере управления, предусматривающий сотрудничество между гражданами и правительством. На основе Группы Бхадигари разрослись сети местных групп: их число выросло с 20 групп граждан в 2000 году до 1600 групп граждан, представляющих около 3 млн. человек, в настоящее время. В рамках этих сетей с представителями правительства обсуждаются проблемы, мешающие эффективному предоставлению услуг, а затем вырабатываются совместные практически осуществимые решения в таких областях, как водоснабжение, санитария, школьное образование, энергоснабжение и городской транспорт. Кроме того, многие страны, особенно на уровне городов, в настоящее время осуществляют на практике так называемую систему оценки результативности гражданами, которая представляет собой систему контроля и обеспечения подотчетности государственных учреждений силами граждан¹².

Использование информационно-коммуникационных технологий

23. Как отмечается в докладе о положении в государственном секторе в мире за 2003 год¹³, за последние годы в государственном секторе многих стран все более популярной становится практика предоставления услуг с помощью Интернета, использование которой является одним из путей преодоления бюрократизма и расширения инфраструктуры цифровых технологий. В Камеруне, например, новая база данных по персоналу и заработной плате позволяет лучше контролировать процедуры, в том числе избавиться от практики включения в ведомости заработной платы несуществующих работников («мертвых душ»). Достижения в области ИКТ в целом применяются для улучшения предоставления услуг за счет обеспечения более широкого доступа к ним, повышения их результативности и своевременности, внедрения ориентированного на интересы граждан подхода к предоставлению услуг и повышения эффективности, значимости и качества услуг. Например, в повестке дня правительств большинства стран в области ИКТ стоит разработка политики обеспечения доступа к широкополосной сети¹⁴, поскольку наличие таких сетей считается одним из ключевых факторов, расширяющих возможности для экономического роста и дистанционного обучения, а также позволяет оказывать адресную помощь населению в удаленных районах, недостаточно охваченных современными формами медицинского обслуживания. Например, в Республике Корея ожидается, что повсеместный доступ к широкополосной сети приведет к повышению эффективности промышленного производства, созданию предприятий и рабочих мест на основе электронных технологий, повышению общей конкурентоспособности и увеличению ВВП на душу населения на сумму, эквивалентную нескольким тысячам долларов. К тому же, предоставление услуг с помощью Интернета является одним из средств продвижения и укрепления гласности и демократии в практике государственного управления в целом. Применение ИКТ в работе местных органов власти, например путем создания отделов распространения

общественной информации в электронном виде, позволяет местным властям — директивным органам и государственным служащим — лучше взаимодействовать с общественностью, особенно на индивидуальном уровне. Это улучшение взаимодействия может способствовать повышению степени чуткости и значимости органов управления благодаря предоставлению гражданам возможности более ясно выражать свои потребности, и в частности активнее участвовать в разработке политики и оказывать на нее большее влияние, высказывать замечания в связи с осуществлением политики, представлять свои отзывы о предоставляемых правительством услугах (как об услугах, предлагаемых в онлайн-овом режиме, так и о традиционных услугах) и подавать жалобы. В Монголии, например, для обеспечения участия граждан было создано образцовое онлайн-овое бюро по предоставлению консультаций. Этот веб-сайт включает в себя, в частности, форум по вопросам законодательства, предназначенный для высказывания замечаний по конкретным законам, опубликованным на сайте, и форум по вопросам политики, предназначенный для обсуждения существующих или предлагаемых направлений политики¹⁵.

V. Какие факторы облегчают или затрудняют инновации в сфере государственного управления?

24. Чтобы понять, какие факторы облегчают или затрудняют инновации в сфере управления, следует прежде всего рассмотреть вопрос о том, как осуществляются инновации в этой сфере и какие элементы участвуют в этом процессе. Инновации могут осуществляться по инициативе внешней стороны (например, политика присоединения, проводимая Европейским союзом) либо под воздействием внутренних движущих сил. В обоих случаях инновации являются важными стимулами к переменам. Инновации могут осуществляться на любом уровне управления — как на центральном, так и на местном. Кроме того, они могут осуществляться по инициативе самих граждан, тогда как правительство может играть лишь вспомогательную роль. В качестве примера можно привести целый ряд ситуаций, когда представители различных слоев населения объединяли свои усилия для решения той или иной проблемы, оказывающей воздействие на всю соответствующую общность. Так, в Хорватии результатом взаимодействия между судьями, преподавателями права, юристами и студентами права, обеспеченного в рамках одной из неправительственных организаций, стало формирование с помощью средств Интернета инфраструктуры обмена правовой информацией под названием «Судейская сеть», задачи которой включают повышение уровня транспарентности, эффективности и доступности судебной системы Хорватии. «Судейская сеть» считается одним из наиболее ярких примеров новаторства в хорватской системе отправления правосудия, и ее достижения были признаны и настолько высоко оценены министерством юстиции, что этот проект был включен в общую концепцию правовой реформы. Имеющиеся исследования также свидетельствуют о том, что между политической ориентацией и методами благого управления не существует какой-либо прямой связи¹⁵. Новаторские программы могут использовать любые стороны, независимо от своей политической принадлежности. То же самое относится и к размерам территории и численности населения той или иной административной

единицы. Установлено, что методы благого управления применяются как в небольших муниципалитетах, так и в густонаселенных районах и что размеры территории не являются фактором, определяющим возможность для инноваций, равно как и объем финансовых ресурсов, о чем пойдет речь ниже. Кроме того, часто утверждается, что для инноваций требуется политическая поддержка, однако факты свидетельствуют о том, что это не всегда так.

25. Инновации осуществляются по различным причинам: кризис, изменение режима, приход нового руководства, появление новых возможностей или проблем. В целом инновационный процесс не начинается с того, что та или иная группа людей решает стать новаторами; этот процесс начинается с решения проблемы таким образом, что те, кто ее решает, или другие люди впоследствии осознают, что метод ее решения был новаторским. Опыт свидетельствует о том, что ключевые факторы эффективности инноваций включают:

- эффективное руководство (тем не менее руководство должно быть «невидимым», т.е. руководитель не отождествляет новшества со своей личностью);
- инклюзивность, расширение возможностей и решимость всех заинтересованных сторон (формирование «команд» и партнерских связей);
- постановка целей и создание благоприятных условий для их достижения;
- формирование механизма контроля, позволяющего измерять масштабы перемен по сравнению с определенными исходными показателями;
- наличие системы вознаграждения, обеспечивающей подотчетность, стимулирующей творческое мышление и позволяющей раскрывать новаторский потенциал, который в других условиях остался бы невостребованным.

26. В структурном плане инновации в области управления охватывают субъектов перемен, процессы и механизмы, а также системы ценностей и нормативные режимы, технологии и ресурсы (необязательно финансовые). Новаторы обычно идут на риск, не будучи уверенными в конечном результате своих действий. В некоторых случаях они добиваются положительных результатов, однако в тех случаях, когда этого не происходит, неудачи могут приводить к ухудшению работы организаций, зависящих от преемственности и определенной степени стабильности и строгой подотчетности. Этот фактор обычно сдерживает инновации в государственном секторе. Факторы, способные препятствовать инновациям в сфере управления, включают: пустословие и административный формализм (внедрение новшества, потому что оно выглядит современным, однако не подкрепляется надлежащим анализом); введение изменения в законодательство или принятие практики без учета контекстуальных переменных; структурные/институциональные барьеры, сдерживающие инновации; институты, не допускающие рискованных экспериментов; отождествление инновации с личностью лидера или инертность государственных должностных лиц, воспринимающих только те новшества, которые «спускаются» сверху. Наличие или отсутствие финансовых ресурсов не может рассматриваться как фактор, сдерживающий инновации. В реальной жизни существует немало примеров того, что именно нехватка

финансовых средств мотивировала творческий поиск и привела к инновациям в области управления.

27. Насколько бы важными ни были инновации, необходимо также учитывать организационные аспекты, создающие условия для инноваций. В этом плане анализ инновации должен представлять собой двухэтапный процесс: осмысление инновации, а также анализ тех характерных особенностей организации, которые обуславливают актуальность нововведений. Ученые и практики все больше сосредотачивают свои усилия на решении задачи преобразования государственных организаций в обучающиеся и новаторские организации и преодолевают тенденцию к уделению внимания исключительно поощрению конкретных инноваций.

VI. Какие меры могут принимать правительства в целях создания благоприятных условий для инноваций в сфере государственного управления?

28. Любой человек является сторонником новаторства; «в то же время осуществлять инновации весьма сложно. Для инновации требуются время и энергия, а государственным служащим приходится прилагать немало усилий, чтобы справляться со своими текущими обязанностями. После того как выясняется, что инновация эффективна и что риски уменьшились, она может достаточно быстро распространяться и нередко совершенствоваться или воспроизводиться в более широких масштабах»¹⁶. Решающее значение в деле создания благоприятных условий для инноваций имеют ряд факторов, в том числе: а) эффективное руководство; б) наличие организационной культуры, поддерживающей инновации; с) поощрение коллективной работы и партнерских отношений; d) поощрение обучения на протяжении всей жизни; e) поощрение разнообразия; f) контроль за внедрением инноваций; и g) обмен знаниями и налаживание профессиональных связей.

29. Как упоминалось выше, эффективное руководство имеет важнейшее значение для обеспечения успеха любой инновации в сфере управления. Обучение навыкам стратегического руководства является одним из важных инструментов поощрения инноваций в этой сфере. Важнейшую роль в этом плане могут играть учебные заведения, подготавливающие специалистов в области государственного управления, а также международные организации, центры инноваций в сфере управления и академические учреждения. Важнейшее значение также могут приобретать информационно-просветительские мероприятия, в том числе конференции и практикумы, посвященные инновации. В целом необходимо добиться более четкого понимания того, что это такое — быть стратегически мыслящим руководителем в государственном секторе. Опыт свидетельствует о том, что стратегически мыслящие руководители поощряют ответственное принятие рискованных решений сотрудниками среднего звена и других уровнях звеньев или «на переднем краю», а также готовы рассмотреть плодотворные идеи, от кого бы они ни исходили — граждан, государственных служащих или правительств других стран. Установлено также, что от типа руководства зависит устойчивость внедренных инноваций. Если за инновацией стоит определенный руководитель и если она не внедрена на институциональном уровне, то со сменой руководства инновация будет забыта. Поэтому роль эффективного руководителя состоит в формировании потенциала и делегировании ответственности и полномочий, с тем чтобы инновация сохранилась и после его ухода. Соответственно, руководители, которым удастся избежать «ячества» и использовать более коллективистские формулировки («наш коллектив»), добиваются более устойчивых результатов, что подтверждает пример мэра Боготы в Колумбии, который вовлек всю общину в решение проблемы дефицита воды в городе¹⁷.

30. Что касается организационной культуры, благоприятствующей инновациям, то новое мышление или организационную культуру, в рамках которой упор делается на рассмотрении возможных вариантов, а не препятствий, мешающих решению конкретных проблем, следует поощрять с помощью различных механизмов, в том числе механизмов набора кадров,

обеспечения усвоения принятых в данном коллективе норм после поступления на государственную службу, подготовки кадров, применения справедливой системы служебной аттестации, наград, признания и права на эксперимент. Для формирования культуры, способствующей инновациям, необходимо способствовать созданию организационной среды, основывающейся на разделении лидерских функций и на доверии, т.е. строить такую организацию, которая развивала бы лидерские навыки и чувство личной причастности к ее управлению среди всех служащих, которые рассматриваются и действуют как лидеры в своих соответствующих сферах деятельности и считают себя вправе проявлять инициативу. Если государственные служащие воспринимают свою работу как монотонную и механическую, т.е. лишенную любой самостоятельности, то вероятность внедрения новшеств и поиска новых решений снижается. И наоборот, когда сотрудники чувствуют, что они пользуются доверием и могут брать на себя ответственность, организация в целом выигрывает, а профессиональная гордость и удовлетворенность государственных служащих своей работой возрастают. В такой атмосфере руководители не отвергают в категорической форме любые новые идеи, воспринимая их как помеху, что крайне негативно отражается на моральном духе в коллективе. Напротив, они приветствуют новые идеи и новые подходы и всегда готовы изучить вопрос о целесообразности их внедрения.

31. Что касается поощрения работы «в команде» и партнерских отношений, то хорошо известно, что коллективы объединяют людей, обладающих взаимодополняющими навыками и опытом, которые в совокупности всегда сильнее суммы индивидуальных потенциалов всех его членов. Работа в коллективе помогает преодолевать барьеры между мужчинами и женщинами, представителями различных возрастных, расовых и этнических групп, а также предубеждения, основанные на географических факторах. Навыки общения и профессиональные связи, формирующиеся в рамках эффективных коллективов, обеспечивают потенциал, необходимый для быстрого и гибкого реагирования на новые проблемы и меняющиеся условия. Тем не менее работа в коллективе сопряжена со своими сложностями, и в партнерстве с гражданским обществом и частным сектором следует поощрять обучение навыкам формирования коллектива и налаживания партнерских связей в государственном секторе, равно как и новые организационные механизмы. Укрепление доверия среди членов коллектива, их веры в легитимность новаторского поиска и партнерских связей между ними имеют важнейшее значение для обеспечения возможности и устойчивости новшеств в сфере управления. В этом плане обмена между сотрудниками одного звена являются более эффективными с точки зрения устойчивости новшеств, чем сценарии «донор-реципиент». В ряде случаев было установлено, что, когда население привлекалось к решению наиболее сложной проблемы с самого начала и активно участвовало в ее решении, достигались впечатляющие результаты. Существуют убедительные доказательства того, что навязывание сверху (например, навязывание населению таких непопулярных «решений», как подача воды только в определенное время суток) являются менее эффективным методом, чем меры по изменению моделей потребления воды населением с помощью механизмов участия. Одним из способов достижения культурных перемен является изменение моделей поведения; оно может достигаться, например, с помощью разъяснительной работы, т.е. разъяснения с помощью различных средств массовой информации (включая газеты и телевидение) того, почему

вводится новшество, что могут сделать люди для достижения поставленной цели и какие процессы при этом используются.

32. Еще одним важнейшим фактором, способствующим развитию и распространению инноваций в сфере предоставления государственных услуг, является наличие высокообразованных и хорошо подготовленных государственных служащих. Подготовка государственных служащих должна включать привитие им культуры обучения и восприятия своей роли как активных проводников перемен, как это было подчеркнуто Комитетом экспертов по государственному управлению на его первом заседании в 2002 году. Невозможно внедрять новшества в государственных и общественных организациях, не обеспечивая постоянное расширение знаний и укрепление навыков сотрудников, а также не открыв им доступ к новейшим достижениям в их соответствующих областях специализации. В настоящее время дистанционное обучение открывает весьма широкие и эффективные с точки зрения расходов возможности для непрерывного образования. Кроме того, разнообразие также может служить питательной средой для вызревания новаторских идей и творческих решений различных проблем, поскольку оно подразумевает объединение в рамках одного коллектива людей с различным опытом и образом мыслей.

33. Инновация должна быть ориентирована на достижение поддающегося измерению прогресса. Без эффективного планирования и управления любое новаторское начинание гибнет под грузом повседневной рутины. Одним из возможных вариантов решения этой проблемы является разработка ориентиров, служащих критериями успешности инновационных усилий. Например, в 2005 году министерство по делам правительственной администрации и внутренних дел Республики Корея разработало индекс инновации в правительстве, используемый в качестве инструмента для измерения эффективности инноваций в организациях государственного сектора. Этот индекс помогает организациям определить масштабы инновации, находить слабые места и разрабатывать планы действий для усиления своих инновационных потенциалов¹⁸. Общие результаты, выявленные с помощью индекса, используются в качестве отправных точек при разработке национальных стратегий инноваций. Документы о ходе осуществления инноваций могут использоваться в качестве справочных материалов другими новаторами внутри страны или за рубежом, которые желают воспользоваться успешным опытом предшественников, о чем подробнее пойдет речь ниже.

VII. Методологии обмена опытом инновации и адаптации инноваций в сфере управления и государственно-административной деятельности

34. Самого по себе обмена информацией недостаточно для того, чтобы помочь странам адаптировать инновации с учетом особенностей своих административных систем. Эффективную практику обычно представляют с помощью примеров, в результате чего происходит лишь ограниченная передача знаний и идей между странами и прослеживается тенденция к «изобретению колеса». В целях обеспечения максимальной эффективности обмена информацией об успешном опыте между странами и оказания более

эффективной помощи правительствам, заинтересованным в воспроизведении в своих странах конкретных новшеств в области государственного управления, необходимо разработать набор инструментов и методологий, позволяющих определять актуальность и возможность передачи национального опыта и практики, а также шаги и требования, с которыми связан процесс внедрения. Для того чтобы страна могла адаптировать к собственным условиям инновации, осуществленные в других условиях (либо для того чтобы учреждения федерального уровня в данной стране могли воспользоваться инновационным опытом учреждений местного уровня, или наоборот), необходимо проанализировать следующие факторы: а) действительно ли успешен этот конкретный опыт; б) возможна ли его передача другой стране; в) располагают ли заинтересованные в воспроизведении опыта страны возможностями для внедрения такого метода; и d) можно ли выявить уместные подходы и методологии для воспроизведения успешной практики.

А. Оценка и определение возможности передачи инноваций

35. Передача инноваций и успешных практических наработок связана с передачей знаний. Она подразумевает передачу идей, а также технологий, навыков и уроков, извлеченных в процессе внедрения новшества. Передачу новшества можно описать как «структурно оформленный процесс познания, основанный на знаниях, извлеченных из опыта, вместе с экспертным потенциалом людей, способных претворить эти знания в общественные действия»¹⁹. В соответствии с этим определением идея, на которой зиждется та или иная инновация, имеет более важное значение, чем сама инновация. Хотя та или иная инновация в сфере государственного управления может быть относительно успешной в условиях конкретной страны, она может не поддаваться воспроизведению в других районах мира в связи с уникальностью параметров конкретной ситуации. Бывает, что конкретное новшество было внедрено в целях удовлетворения весьма конкретной потребности, существующей в данной системе управления, и что такие же потребности у других административных органов отсутствуют. Может быть и такое, что благодаря весьма конкретным особенностям центральных или местных органов управления данный эффективный метод не поддается передаче. Таким образом, практические наработки, которые успешно использовались в одной стране, не должны слепо копироваться в другой стране. Вместо этого их достоинства должны анализироваться и приспосабливаться к местным условиям. Установлено, что эффективные методы поддаются передаче тогда, когда они носят общий характер, когда они приносят дополнительные положительные элементы и связаны с простыми процессами и быстрым достижением результатов, когда они являются эффективными с точки зрения затрат, нацелены на удовлетворение известной или ощущаемой воспроизводящими сторонами потребности и когда они эффективны. Иными словами, если у других сторон имеются такие же проблемы, значит инновация может оказаться полезной, и тогда такое новшество может быть передано. Таким образом, возможность передачи инноваций зависит от наличия одновременно спроса и предложения на знания, экспертные возможности и опыт.

В. Способность осваивать инновации

36. Инновация включает адаптацию и требует стремления и готовности к переменам. Речь идет о переменных, которые открывают возможности для внедрения новых и нетрадиционных подходов. Одним из предварительных условий успешного воспроизведения наилучшей практики является наличие у внедряющего ее правительства необходимого для этого потенциала. Каждая организация отличается определенным своеобразием и сталкивается с различными ситуациями в конкретные периоды времени. Поэтому методы, используемые для поощрения организационной инновации, должны подбираться с учетом специфики условий. Иными словами, единообразие здесь неуместно. Для адаптации эффективной практики можно использовать ряд мер, в том числе: а) обеспечить, чтобы информация об эффективной практике, как об ее компонентах, так и об ожидаемых результатах, была распространена среди лиц, ответственных за ее внедрение, и лиц, которые будут пользоваться результатами инновации; б) сформировать коллективы для воспроизведения практики; в) четко сформулировать правила и процедуры заимствования; и д) измерить и отразить в отчетности прогресс в процессе внедрения на предмет оценки устойчивости.

37. Что касается выбора новшеств, которые целесообразно продублировать, то определять параметры инновации, которой она могла бы воспользоваться, должна организация-реципиент. Различают также различные степени дублирования инновации, включая копирование, имитацию, совмещение, использование общего подхода и т.п. Для внедрения эффективной практики могут использоваться различные механизмы, в том числе институты/координаторы, содействующие учебному процессу, а также соответствующие методики и руководящие принципы. Полезно также поощрять адаптацию, а не заимствование, стимулировать интеграцию контроля и оценки, учитывать культурные факторы при разработке планов передачи инноваций и отмечать промежуточные успехи. В целом инновации успешно приживаются в других условиях, если субъекты социальной и политической деятельности в структурах-реципиентах считают решаемую с помощью инновации проблему общественно значимой.

38. Достаточно важное значение в процессе адаптации эффективной практики имеет также фактор знаний. Содержание этого понятия включает характер подготовки должностных лиц, их опыт, степень их готовности к переменам, а также другие факторы. Для формирования потенциала нужны такие инструменты и методы, которые способны помочь государственным служащим в осмыслении условий, в которых они работают, и в достижении лучшего понимания возможностей и препятствий в инновационном процессе, присущих их организации. При выборе той или иной инновации в качестве возможного решения предполагаемой проблемы организация, адаптирующая инновацию, одновременно становится участником процесса распространения информации и творческого поиска. Вместе с тем, если условия на месте не вызрели, использование инноваций, разработанных в других условиях, не приведет к их успешному заимствованию и распространению. В целях обеспечения усвоения эффективной практики или идеи, стоящей за эффективной практикой, следует учитывать следующие элементы: политическая культура; административная культура и традиции;

инициативность местных субъектов деятельности в контексте реформ; людские ресурсы; нормативно-правовые вопросы; и лидерство.

39. Анализируя проблему устойчивости, многие специалисты признают, что инновации могут быть устойчивыми только тогда, когда новые виды практики интегрируются и включаются в повседневную оперативную деятельность. Это означает следующее: они должны быть институционализированы; должно поощряться восприятие их всеми заинтересованными сторонами как своего кровного дела; внедрение новой практики должно сопровождаться мерами по формированию потенциала (набор и расстановка кадров, обучение, стимулирование); должны гарантироваться устойчивые экономические ресурсы, не зависящие от внешнего финансирования; должны быть созданы коммуникационные сети; и должно быть обеспечено сбалансированное и справедливое распределение благ среди всех членов данной общины с учетом их принадлежности к различным социально-экономическим классам и других критериев. Кроме того, необходимо добиваться институционализации процедур контроля и оценки в рамках процессов внедрения и оценки и вводить системы контроля за качеством.

С. Методологии воспроизведения успешной практики

40. Успешные виды практики и инновации можно эффективно внедрять в других юрисдикциях, что подтверждается многочисленными фактами²⁰. В целях облегчения воспроизведения эффективной практики в конкретных национальных условиях (и после удовлетворения всех вышеупомянутых критериев) весьма важно определить комплекс мер, которые могут оказать заинтересованным правительствам помощь в процессе передачи, а также спланировать работу по применению приобретенных знаний и их претворению в практику. Первым важным шагом может стать создание сетей распространения знаний, в рамках которых успешные инновации распределяются по категориям, таким, как предоставление услуг, регулирование, консультирование и партнерство, управление, горизонтальный аспект и т.п., включая распространение информации для контактов с новаторами. Люди, которые пошли на риск и успешно осуществили инновацию, гордятся своими достижениями и обычно с удовольствием делятся своими знаниями. Тем не менее недостаточно просто помещать материалы в базу данных, снабженную эффективной поисковой системой, поскольку новаторы уделяют особое внимание конкретным достижениям и не всегда осознают более широкие последствия внедрения своих инноваций.

41. Процесс передачи начинается с анализа соотношения спроса и предложения путем документального отражения успешных решений и обмена сведениями о них через посредников, включая международные организации, располагающие информацией об эффективных видах практики. Можно разбить эту деятельность на несколько этапов. На первом этапе необходимо сопоставить спрос с предложением, причем посредник играет каталитическую роль. На втором этапе определяются масштабы передачи, а посредник выступает в качестве брокера в переговорах между двумя сторонами. На третьем этапе осуществляется адаптация инновации с учетом местных условий. На этом этапе роль посредника заключается в содействии. На последнем этапе осуществляется фактическое внедрение заимствованной

инновации и ее оценка. Здесь посредник обеспечивает оценку. На всех четырех этапах процесса предусматриваются меры по расширению информированности и использованию средств массовой информации, а также контроль и оценка.

42. Для оказания правительствам помощи в адаптации инноваций можно использовать целый ряд методов, в том числе: обмен информацией и создание сетей знаний; двустороннее партнерство и сотрудничество между практическими работниками, относящимися к различным юрисдикциям; ознакомительные посещения, сопровождающиеся планированием мероприятий; программы обмена персоналом; разработка руководящих принципов по переводу сотрудников; и премии. Методы и процессы, которые должны использоваться в ходе воспроизведения инноваций, должны быть нацелены на стимулирование адаптации, а не простое дублирование передового опыта. В частности, обмен персоналом одного уровня, в том числе с переводом из одного города в другой, является весьма эффективным методом, поскольку социально и экономически схожие города часто сталкиваются с одинаковыми проблемами, отличающимися одинаковыми особенностями, что дает возможность для совместной выработки решений. Очевидно, что любой из этих подходов имеет преимущества и недостатки. Поэтому в процессе адаптации инновации или эффективного вида практики следует проводить анализ различных подходов на предмет определения оптимального сочетания компонентов с учетом конкретного контекста.

VIII. Рекомендации

43. С учетом вышеизложенного и в целях стимулирования инновации в сфере управления в интересах достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, необходимо далее развивать обмен знаниями о новшествах и эффективных видах практики. Этого можно добиться с помощью следующих подходов: а) обеспечения максимально интенсивного использования возможностей Онлайновой сети Организации Объединенных Наций в области государственного управления и финансов (ЮНПАН), которая является хранилищем информации о новшествах в сфере управления; б) проведения аналитических исследований, посвященных инновациям в сфере управления; в) проведения практикумов, посвященных инновациям, для сотрудников органов государственного управления; и г) ведения документации и распространения знаний об инновациях, в том числе достижениях лауреатов наград Организации Объединенных Наций за заслуги на государственной службе. В этой связи весьма полезную роль может сыграть распространение стандартизованного формата отчетности, а также формата ведения документации о предполагаемых проблемах и препятствиях и методах их преодоления, функциях, обязанностях и вкладе различных субъектов деятельности, а также факторах, ведущих к обеспечению устойчивости. Можно подготавливать предметные исследования, которые будут использоваться в качестве методических/учебных материалов в рамках программ развития лидерских качеств сотрудников. Создание сетей новаторов в сфере общественного и государственного управления, в рамках которых объединялся бы весь комплекс знаний и экспертной информации об инновациях с учетом конкретной специфики, в том числе региональной, также может быть важным методом распространения знаний и повышения уровня

информированности государственных служащих о существующих новшествах в сфере управления.

44. Передача и адаптация инноваций в сфере управления должны также облегчаться за счет следующих факторов: а) укрепления роли Секретариата как катализатора процесса передачи; б) подготовки индивидуализированных руководящих принципов для передачи сведений об эффективных видах практики и других методических материалов; и с) организации посвященных инновациям программ, нацеленных на формирование лидерских качеств у персонала. Обмен информацией и опытом между правительствами (как на центральном, так и на местном уровнях) также имеет важнейшее значение как метод облегчения адаптации инноваций, и значительное содействие в этом процессе могут оказать учреждения-посредники, такие, как международные, двусторонние и национальные организации, университеты, «мозговые центры», и НПО. Посредники играют важную роль в этом процессе, поскольку они занимаются необходимым методическим и экспертным обеспечением процесса успешного внедрения и дальнейшего продолжения проектов. С другой стороны, сетевые структуры служат источником необходимой информации для обеспечения переводов и обмена персонала, поощрения идей взаимовыгодного сотрудничества, а также обеспечивают эффективную коммуникацию. В этом контексте может быть предусмотрено укрепление роли Секретариата. В плане поощрения инновации в сфере управления, а также пропаганды методов и руководящих принципов, облегчающих процесс обучения и обмен идеями, Отдел государственного управления и управления развитием может строить свою работу на основе результатов, уже достигнутых в рамках его Программы инновации в области государственного управления в Евро-средиземноморском регионе.

45. Внимание должно также уделяться объединению успешных видов практики с эффективными стратегиями и законодательной базой и обеспечению широкого распространения эффективной национальной практики и систем знания в качестве стратегических инструментов. Правительствам также следует рекомендовать, чтобы они принимали принципы, поддерживающие инновацию в государственном секторе, а Секретариат мог бы играть важную роль путем оказания содействия в разработке стратегий, поощряющих инновацию в государственном секторе.

46. Наконец, для максимального повышения вероятности успешной передачи инноваций следует поощрять более широкое использование документации, связанной с присуждением награды Организации Объединенных Наций за заслуги на государственной службе, а также поощрять более широкое участие ее лауреатов в усилиях по передаче инноваций в качестве лидеров в этом процессе, а также стимулировать их готовность и стремление к этой работе, приглашая лауреатов принимать участие в заседаниях групп экспертов и в других национальных практикумах.

Примечания

¹ Доклад о Проекте тысячелетия Организации Объединенных Наций «Инвестирование в развитие: практический план достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия» (Нью-Йорк, 2005 год).

- ² См. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2005 год, Дополнение № 24* (E/2005/44).
- ³ В настоящем документе отражены некоторые основные идеи, сформулированные на совещании экспертов по методологиям передачи инноваций и наилучшей практики, которое было организовано Департаментом по экономическим и социальным вопросам в июле 2005 года в Объединенной Республике Танзания.
- ⁴ Более подробный анализ этих четырех тенденций см. в издании Организации Объединенных Наций “Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World” (ST/ESA/PAD/SER.E/65).
- ⁵ См. López, Tonatiuh Guillén, “Best Practices and Local Capacities: Lessons from the Innovation Process in Mexico”, in *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works* (ST/ESA/PAD/SER.E/72).
- ⁶ Термин «наилучшая практика» используется в настоящем документе при том понимании, что ему присуще множество недостатков и что гораздо более предпочтительным термином, как это было подчеркнуто Комитетом экспертов по государственному управлению, является «успешная практика».
- ⁷ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия, Дополнение № 37* (A/50/37).
- ⁸ См. www.unpan.org/dpepa_psaward.asp.
- ⁹ См. www.impumelelo.org.za.
- ¹⁰ См. www.innovations.harvard.edu.
- ¹¹ См. “Citizen Participation on Pro-poor Budgeting” (United Nations publication, Sales No. E.05.II.H.3).
- ¹² Отдел государственного управления и управления развитием в сотрудничестве с рядом ревизионных учреждений развивающихся стран разрабатывает варианты адаптации системы оценки результативности гражданами к местным условиям. Он также разрабатывает программы в целях создания потенциала ревизионных учреждений развивающихся стран по обеспечению участия гражданского общества в проведении ревизий по вопросам предоставления услуг. Было начато техническое сотрудничество в целях создания потенциала для наделения местных органов власти возможностями более полного удовлетворения потребностей на местах, улучшения использования бюджетных ресурсов, выделяемых для малоимущих, представления оценки данных о региональных и районных различиях и наделения местных заинтересованных участников возможностями для активизации своего участия в подготовке, оценке и пересмотре документов о стратегии сокращения масштабов нищеты.
- ¹³ *World Public Sector Report* (United Nations publication, Sales No. E.03.II.H.3).
- ¹⁴ «Под широкополосной сетью понимается телекоммуникация, при которой для передачи информации выделяется некоторая полоса частот. В результате за определенный период времени может быть передан больший объем информации» (*World Public Sector Report 2003*, op.cit).
- ¹⁵ См. <http://open-government.mn>.
- ¹⁶ См. Galimberti, Joseph, “Adaptation of best practices: the experience of the Institute of Public Administration of Canada”, *Innovations in Governance and Public Administration*, op. cit.
- ¹⁷ См. www.arashi.com/pipemail/ccpg/2004q1/001294/html.
- ¹⁸ См. www.innovationkorea.net.
- ¹⁹ См. www.bestpractices.org.
- ²⁰ Например, 60 процентов проектов, ставших лауреатами Премии ИПАК, воспроизводятся

на всей территории Канады, равно как и многие новшества, получившие известность в рамках различных программ присуждения премий, например в Бразилии, Мексике, Филиппинах и т.д. См. *Innovations in Government and Public Administration*, op. cit.
