



Европейская экономическая комиссия**Комитет по инновационной деятельности,
конкурентоспособности и государственно-
частным партнерствам****Девятая сессия**

Женева, 3–4 сентября 2015 года

Пункт 6 предварительной повестки дня

**Обзор осуществления программы работы
восьмой сессии Комитета по экономическому
сотрудничеству и интеграции****Инновации в государственном секторе****Записка секретариата****I. Введение**

1. В настоящей записке представлены рекомендации по передовой практике и политике в отношении инновационной деятельности в государственном секторе. Записка основана на материалах выступлений и обсуждений в ходе основного сегмента шестой сессии Группы специалистов по политике в области инновационной деятельности и конкурентоспособности (ГС-ПИК), состоявшейся в Женеве 10–11 октября 2013 года. В ней учтен и использован опыт всех соответствующих участвовавших в обсуждении заинтересованных групп, в том числе национальных правительственных учреждений, академических институтов, представителей частного сектора и международных организаций¹.

2. Записка была первоначально представлена на восьмой сессии Комитета по экономическому сотрудничеству и интеграции в качестве документа ECE/CECI/2014/3. В этот момент Комитет решил, что записку следует "распространить среди государств-членов и соответствующих заинтересованных субъектов с целью дальнейшей проработки посредством интерактивных электронных дискуссий" (ECE/CECI/2014/2, пункт 47, стр. 12). Настоящая записка отражает результаты этих обсуждений.

3. Записка имеет следующую структуру. После введения во втором разделе разъясняется, почему важно внедрять инновации в государственном секторе. В третьем разделе рассматриваются некоторые концептуальные и связанные с

¹ С текстами выступлений можно ознакомиться по адресу <http://www.unece.org/index.php?id=33189>.



измерениями проблемы, которые в настоящее время продолжают ограничивать наши возможности для выявления передовой практики. В четвертом разделе рассматриваются основные характеристики, которые отличают инновации в государственном секторе от инноваций в деловом секторе, проблемы, возникающие в связи с такими различиями, и их последствия для политики продвижения инноваций в государственном секторе. Пятый раздел посвящен примерам политики стимулирования, управления и расширения деятельности по внедрению инноваций. В шестом разделе обобщаются основные выводы и приводятся рекомендации.

II. Значение инноваций в государственном секторе

4. Инновации традиционно считаются присущими деловому сектору, тогда как правительство занимается созданием делового климата, благоприятного для инноваций. Однако правительства и государственные учреждения на национальном, региональном и местном уровнях играют важную экономическую роль, которая распространяется далеко за рамки их функции стимулирования деловой активности. Они являются также ключевыми поставщиками общественных благ и услуг.

5. К их числу принадлежат, например: образование; здравоохранение; перераспределение доходов и социальное обеспечение; правосудие и обеспечение соблюдения законности; предупреждение бедствий и оказание экстренной помощи; общественный транспорт и инфраструктура; и государственное управление в целом. Всего в странах региона ЕЭК ООН на государственные расходы приходится от трети до половины валового внутреннего продукта. В государственном секторе в государствах – членах Европейского союза занято от 15% до 40% всех работников. Таким образом, инновации в государственном секторе могут, учитывая его размеры, оказывать положительное влияние на экономику.

6. В предпринимательском секторе инновации стимулируются конкуренцией (в том числе из-за рубежа), рыночным спросом и новыми технологическими разработками, которые открывают ранее недоступные возможности. Преимущества инноваций в деловом секторе достаются всем в виде новых, лучших, более дешевых и более экологичных товаров и услуг, а также большего количества и лучше оплачиваемых рабочих мест. Эти стимулы и преимущества инноваций применимы – с некоторыми модификациями – и в государственном секторе.

7. Инвестиционный капитал и во все большей степени высококвалифицированные работники обретают мобильность как внутри стран, так и на международном уровне и имеют склонность перемещаться туда, где существуют наиболее благоприятные условия. К числу этих условий относятся общественные блага и услуги, которые, согласно ожиданиям, должны предоставлять правительства. В этом смысле правительства на всех уровнях сталкиваются с конкуренцией, как и компании.

8. Потребители уже давно привыкли требовать от бизнеса новые товары и услуги с улучшенными потребительскими свойствами. Все чаще граждане начинают требовать того же и от правительств. Одновременно государственному сектору приходится реагировать на изменяющиеся отношения и ценности в обществе. Граждане все чаще рассчитывают на активное участие в определении и формировании того, что предлагает им государственный сектор, где в прошлом они были лишь пассивными получателями государственных услуг.

9. Некоторые из инновационных технологий, открывающих новые возможности для коммерческих инноваций, могут предоставлять новые возможности для проектирования и предоставления услуг в государственном секторе.

10. Инновации в государственном секторе могут быть частью решения проблем, связанных с нехваткой бюджетных средств, которая вызывает необходимость делать больше с использованием меньшего количества ресурсов, а также новых социальных проблем, таких как старение населения и ухудшение состояния окружающей среды, которые требуют предоставления новых или видоизмененных государственных услуг.

11. Поэтому инновации в государственном секторе призваны также играть важную роль в оказании помощи правительствам в реализации Повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года, которая ставит перед правительствами задачу обеспечить сочетание экономического развития с социальной интеграцией и экологической устойчивостью.

12. Кроме того, недавно проведенные Европейским союзом исследования показывают, что инновации в государственном управлении и в предоставлении государственных услуг приводят также к активизации инновационной деятельности в предпринимательском секторе².

13. Поэтому инновации должны находиться в центре внимания политики не только в деловом секторе, но и в государственном секторе, если страны хотят воспользоваться всеми преимуществами, которые могут предоставить инновации в плане устойчивого процветания и отыскания лучших решений для социальных и экологических проблем.

III. Концептуальные вопросы и вопросы количественной оценки

14. В целом инновации в государственном секторе все еще являются относительно молодой областью. Процесс выявления передового опыта еще только начинается. Необходимо дополнительно уточнить, что следует рассматривать в качестве инноваций в государственном секторе, и иногда даже провести для этой цели границы между государственным и частным секторами. На основе четкой концепции того, что представляют собой инновации в государственном секторе, должна быть создана фактическая основа для сравнения различных инициатив и подходов в области инноваций в государственном секторе как внутри страны, так и на международном уровне; а также для того, чтобы измерить их воздействие и определить эффективную практику.

15. Согласно "Руководству Фраскати" ОЭСР³, государственный сектор включает в себя "все ведомства, учреждения и другие органы, которые предоставляют, но, как правило, не продают обществу те услуги общего характера, помимо высшего образования, которые в противном случае предоставлять оказалось бы непрактично или экономически невыгодно, а также услуги по управлению государством и проведению экономической и социальной политики в обществе", и, кроме того, "некоммерческие организации, контролируемые и в основном финансируемые правительством, но не контролируемые сектором высшего образования". Однако во многих странах сектор высшего образования в значительной степени или даже полностью управляется государством и вполне может быть включен в государственный сектор.

² European Public Sector Innovation Scoreboard 2013 (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/epsis-2013_en.pdf).

³ OECD (2002), Frascati Manual: Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development, 6th edition.

16. В Классификации функций органов управления Организации Объединенных Наций различается десять основных групп деятельности правительства⁴.

17. На основании этих определений и классификаций в пилотной матрице показателей инновационной деятельности в государственном секторе Европейского союза 2013 года⁵ предлагается определять инновации в государственном секторе как "новую или значительно улучшенную услугу, способ связи, процесс или организационный метод" в указанных выше секторах. Таким образом, по сравнению с соответствующими определениями инноваций в предпринимательском секторе внимание в государственном секторе в большей степени заострено на услугах, чем на товарах, а также на поддержании связей с гражданами, а не на маркетинге для клиентов.

18. Измерение масштабов и последствий инноваций в государственном секторе в настоящее время производится на основе сочетания достоверных данных, результатов обследований и тематических исследований. Помимо упомянутой выше Европейской матрицы показателей инновационной деятельности в государственном секторе Наблюдательный центр в инновационной сфере для государственного сектора ОЭСР и Европейская и присуждаемая Организацией Объединенных Наций премии для государственного сектора являются примерами международных усилий по проведению измерений. Эти инициативы привели к выявлению некоторых типичных стимулирующих факторов, движущих сил и препятствий на пути инноваций в государственном секторе.

19. Между странами существуют значительные различия. Некоторые страны находятся на относительно ранних этапах, когда, например, инновации выражаются в основном в развертывании информационных и коммуникационных технологий в целях улучшения предоставления отдельных государственных услуг. Другие осваивают новые способы разработки предоставляемых государством услуг и приступили к формированию систематических инновационных программ, а некоторые из них выделили для этой цели специальные подразделения или органы на высоком правительственном уровне.

20. Однако в большинстве стран все еще ощущается нехватка данных о многих видах инновационной деятельности в государственном секторе, а существующие данные часто не являются сопоставимыми между странами и во временном разрезе. Страны с переходной экономикой сталкиваются с особыми проблемами в плане доступности данных и их сопоставимости во многом из-за методологических различий в сборе данных. Работа по принятию международных стандартов по-прежнему продолжается.

IV. Различия между инновациями в сфере бизнеса и в государственном секторе

21. Основные различия между инновациями в сфере бизнеса и в государственном секторе связаны со стимулами и получением выгод от инноваций, с механизмами выявления и развития успешных инноваций, а также свертывания неудачных попыток в этой сфере при минимальных издержках.

22. В сфере бизнеса стимулы для инноваций и выгоды от их успешного внедрения проявляются немедленно в виде более высоких прибылей. Успешность инноваций определяется конкуренцией на рынке. Инновации представляют собой

⁴ <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=1&Top=1>.

⁵ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/epsis-2013_en.pdf.

предпринимательскую деятельность, которая сопряжена с серьезными рисками и высокой вероятностью неудачи. Рынок быстро отсеивает неудачные инновации, прежде чем на их внедрение будет затрачено слишком много ресурсов. И рынок направляет эти ресурсы на успешные инновации, выражающиеся в виде более высоких прибылей или в перспективе их получения. Таким образом, рынок позволяет преобразовывать успешные инновации в крупные проекты, обслуживающие большое количество потребителей и обеспечивающие занятость многим работникам.

23. В государственном секторе стимулы и выгоды, как правило, выражены гораздо менее рельефно. Общественные блага и услуги обычно предоставляются бесплатно либо, в крайнем случае, на основе возмещения затрат. Более того, причина того, почему некоторые товары и услуги лучше всего обеспечиваются государством, а не бизнес-сектором, состоит в том, что рынок не возьмется за их предоставление. В результате этого инновации в государственном секторе не генерируют более высокие прибыли. Поэтому для поощрения и вознаграждения инноваций в государственном секторе необходимы иные механизмы.

24. К тому же в предпринимательском секторе риск неудачи, как правило, воспринимается в качестве неотъемлемой части инновационного процесса и представляет собой необходимый элемент процесса поиска успешных инноваций. Этот риск является приемлемым, поскольку частные инвесторы сознательно рискуют своим личным состоянием в погоне за личной выгодой.

25. Государственный сектор, напротив, имеет гораздо меньшую склонность идти на риск и мириться с неудачами. Часто устанавливаются конституционные, правовые и политические барьеры с целью ограничить риск неудачи, что является вполне обоснованным: в государственном секторе госслужащие имеют дело с деньгами налогоплательщиков. Таким образом, этические и нормативные соображения могут сдерживать участие государственных служащих в инновационной деятельности, или "государственное внутреннее предпринимательство". Поэтому для выявления успешных инноваций необходимо использовать другие механизмы.

26. Кроме того, в то время как объем ресурсов, к которому бизнес получает доступ, определяется прибылью и расчетом на ее получение, в государственном секторе бюджеты и, следовательно, доступ к ресурсам обычно в большей степени определяются издержками или потребностями. Таким образом, в отличие от бизнес-сектора успешные инноваторы в государственном секторе не могут автоматически рассчитывать на вознаграждение в виде больших бюджетов и большого объема ресурсов. Поэтому в государственном секторе необходимы иные механизмы для направления ресурсов на успешные инновации и стимулирования их распространения.

V. Политика стимулирования, регулирования и расширения масштабов инноваций в государственном секторе

27. Сопоставительный анализ позволяет предложить ряд путей решения задач по вознаграждению инновационной деятельности, ограничению издержек, сопряженных с неудачными инновациями, выявлению успешных инноваций и их широкому внедрению.

28. Политическая поддержка на высоком уровне имеет исключительно важное значение для стимулирования инноваций в государственном секторе. Приверженность на высоком уровне может поощрять инновации путем передачи на всех уровнях иерархии государственного сектора сигналов о том, что инновации сле-

дует рассматривать в качестве одного из важнейших видов деятельности, который будет вознагражден, например, через карьерный рост.

29. Инновации должны ставиться во главу угла работы во всех подразделениях и на всех уровнях государственного управления, с тем чтобы можно было систематически выявлять и устранять системные препятствия для инноваций. В идеале в государственном секторе инновации следует полностью интегрировать в национальную инновационную политику в целом. Однако даже наиболее продвинутые в этом плане страны еще не достигли полной интеграции.

30. Приверженность на высоком уровне может также помочь преодолеть неприятие риска на более низких уровнях иерархии, обеспечив наличие одобрения со стороны государства в отношении проведения инноваций и понимание общественностью существующих рисков. Подобным же образом роль руководства на высоком уровне имеет решающее значение для предоставления проводникам инноваций в государственном секторе необходимых ресурсов для расширения своих инноваций, причем, в случае необходимости, за счет менее успешных ведомств или организаций.

31. В то время как мотив прибыли не может быть использован для поощрения и вознаграждения инноваций в государственном секторе, существует ряд примеров, когда были использованы награды и другие формы общественного признания для успешных инноваций в государственном секторе. К ним относится, например, программа Белого дома "Лидеры преобразований" в Соединенных Штатах, в рамках которой любой человек может выдвинуть кандидатуры новаторов в различных областях государственной службы и каждую неделю самые достойные получают почетное приглашение в Белый дом.

32. Другим примером является Европейская премия в государственном секторе, которая присуждается раз в два года Европейским институтом государственного управления (ЕИГУ). Премия обеспечивает признание и известность наиболее успешным усилиям в 38 европейских странах. Она способствует также распространению передового опыта и расширению масштабов применения успешных инноваций путем сбора и распространения результатов оценок более 800 инициатив по внедрению инноваций в государственном секторе из числа представленных на премию. Эта база данных будет вскоре доступна на электронной площадке знаний в Интернете, чтобы облегчить процесс ознакомления с эффективными инновациями их распространения.

33. Третьим примером является Премия для государственного сектора Организации Объединенных Наций, которая присуждается каждый год Сетью государственного управления Организации Объединенных Наций (СГУООН) в знак признания инновационной практики в пяти категориях государственной службы во всем мире. На основе полученных заявок на получение премии СГУООН составила базу данных с почти 1 200 проектами, которая доступна в Интернете⁶.

34. В дополнение к присуждению премий и широкому освещению успешных инноваций в государственном секторе указанные инициативы могут также играть ключевую роль в развитии инновационных навыков в рамках государственного сектора. ЕИГУ, СГУООН и различные национальные академии государственного управления предлагают учебные материалы и курсы в этой области.

35. Хотя на высоком уровне лидерство и приверженность важны по изложенным выше причинам, это не означает, что инновации в государственном секторе

⁶ <http://unpan.org/DPADM/UNPSDayAwards/KnowledgeBaseofUNPublicServiceAwards/tabid/1260/language/en-US/Default.aspx>.

должны обеспечиваться сверху вниз. Вместо этого руководство высшего уровня должно создавать рамочные условия, а фактические инновации предпочтительно должны приходиться снизу вверх по двум причинам.

36. Во-первых, учитывая связанные с инновациями риски и ограниченную допустимость неудач в государственном секторе, важно применять гибкий подход, который облегчал бы экспериментирование в политике. Путем предоставления более низким уровням управления полномочий действовать и применять инновации можно обеспечить условия для проведения экспериментов с ограниченным риском. Таким же образом может быть введен в действие и элемент конкуренции.

37. Во-вторых, международный опыт показывает, что инновации в государственном секторе с большей вероятностью приводят к успеху там, где исполнители и получатели благ от инноваций находятся в тесном контакте. Для успешного внедрения инноваций решающее значение имеет определение конечных результатов, которые должны быть достигнуты (а не деятельности, которая подлежит осуществлению), и понимание точки зрения конечного получателя предоставляемых государством услуг. Внимательное ознакомление с опытом получателей государственных услуг ("отображение схемы соприкосновения потребителя с поставщиком услуги") способно помочь выявить проблемы, которые затем могут быть использованы в качестве основы для выработки ряда идей с помощью процессов общественного участия, объединяющих пользователей и поставщиков государственных услуг. Для того чтобы облегчить применение ориентированного на пользователей подхода, государственная инновационная политика не должна проводиться только на национальном или региональном уровне; ее следует дорабатывать и реализовывать на уровне городов и муниципалитетов.

38. Децентрализованные государственные сектора могут оказаться особенно эффективными при проведении экспериментов при низких затратах, поощряя конкуренцию и обеспечивая тесный контакт между реализующей стороной и клиентами. Хорошо управляемые федеративные структуры могут также улучшить прозрачность и подотчетность. В связи с этим важно, чтобы полномочия осуществлять инновации сочетались с определенной степенью автономии в получении доходов и определении расходов. Там, где не существует такой автономности, стимул для лоббирования на более высоких уровнях правительства для получения субсидий может оказаться сильнее стимулов к внедрению инноваций.

39. Тем не менее в тематическом исследовании, подготовленном на основе базы данных Европейской премии в государственном секторе, не предполагается, что страны с федеративным устройством систематически добиваются более высоких результатов во внедрении инноваций в государственном секторе. К числу потенциальных недостатков децентрализации относятся высокие затраты на координацию политики и другие издержки, обусловленные несогласованностью политики в разных юрисдикциях (проблема, которая может быть более характерной для крупных, чем для небольших стран).

40. Еще один важный способ выявления успешных инициатив, которые затем могут быть масштабированы, и изучения уроков из неудач – создание прототипов и осуществление пилотных проектов. Несколько ведущих государственных учреждений создали "лаборатории", в которых инновационные решения по созданию и предоставлению услуг могут быть проверены в небольшом масштабе и при низких издержках до перехода к их осуществлению в большем масштабе (именуются также "структурами снятия претензий").

41. Современные информационно-коммуникационные технологии играют ключевую роль в области инноваций в государственном секторе. Последовательное решение задач электронного государственного управления может уменьшить бю-

рократическую составляющую и административные расходы и повысить эффективность деятельности органов государственного управления и предоставления услуг. Она может также улучшить прозрачность и подотчетность.

42. Самые передовые организации государственного сектора выходят за рамки инструментов, которые обеспечивают повышение эффективности и снижение издержек, но в которых граждане все еще во многом рассматриваются как пассивные получатели государственных услуг. Вместо этого в самых продвинутых программах используются электронные средства коммуникации для создания платформ для подлинного двустороннего взаимодействия между государственным сектором и гражданами.

43. Участие граждан сулит обеспечить ряд выгод, в том числе: более эффективное предоставление государственных услуг; создание государственных услуг, отвечающих реальным потребностям граждан; более эффективный мониторинг качества; выявление "сетевых недостатков", ставящих под угрозу предоставление услуг; и предоставление гражданам возможности самим организовывать предоставление услуг на основе государственных вводимых ресурсов (таких, как открытая государственная информация).

44. Внедрение практики электронного правительства во всей государственной иерархии и ее структурах представляет собой сложный процесс, который часто встречает значительное сопротивление внутри правительства. Поэтому крайне важно иметь возможность возглавить процесс на самом верхнем уровне и обладать достаточными ресурсами для продвижения инновационной повестки дня (вопрос, который применим к инновациям в государственном секторе в целом).

45. К числу проблем, связанных с внедрением системы электронного правительства, относится отсутствие грамотности в области ИКТ и доступа к электронным средствам коммуникации. В частности, существует межпоколенческий "цифровой разрыв", который делает важным подготовку потенциальных пользователей услуг электронного правительства. Еще одной проблемой является обеспечение безопасности, особенно в таких областях, как цифровые идентификационные карты, цифровые платежные шлюзы и электронный доступ в общественные здания.

VI. Основные выводы и рекомендации

46. Инновации в государственном секторе все еще являются относительно новой областью, и база фактов для оценки политики и выработки принципиальных рекомендаций остается ограниченной. Необходимо провести дополнительную работу, чтобы измерить влияние инновационной политики в государственном секторе и узнать, как лучше всего поощрять ее и как преодолевать существующие препятствия.

47. С учетом этой оговорки следующие виды передовой практики и рекомендации могут быть с пользой применены для ориентации политики в этой области:

а) обеспечить политическое руководство на высоком уровне для поощрения новаторов, уменьшения неприятия риска, присущего государственному сектору, и направления ресурсов на внедрение успешных инноваций;

б) поощрять эксперименты и конкуренцию на более низких уровнях государственного управления, с тем чтобы облегчить извлечение уроков из опыта, ограничить издержки в случае неудач и расширить применение инициатив, доказавших свою действенность;

- c) предусмотреть премии и другие формы общественного признания для успешных новаторов в целях поощрения инновационной деятельности и содействия распространению успешных инициатив в государственном секторе;
 - d) систематически собирать и анализировать сведения об удачных и неудачных инновациях в целях выявления системных движущих сил и препятствий для инноваций в государственном секторе;
 - e) создавать сети и платформы знаний для поддержки развития важнейших инновационных навыков у государственных должностных лиц;
 - f) внедрять инновации во всех государственных ведомствах и на всех уровнях;
 - g) интегрировать инновационную политику государственного сектора в общую стратегию национальной инновационной политики;
 - h) использовать новые двусторонние коммуникационные технологии для того, чтобы использовать знания конечных пользователей и ресурсы гражданского общества для изменения конфигурации существующих услуг и механизма их предоставления, а также совместного создания новых услуг и новых способов их предоставления; и
 - i) сотрудничать на международном уровне для продвижения инноваций в государственном секторе. Некоторые из наиболее важных вызовов, стоящих перед органами государственной власти, такие как старение населения или нагрузка на окружающую среду, являются общими для всех стран. Суммирование опыта применения различных мер политики облегчает выявление и распространение передовой практики.
-