

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

А. А. Голубева, Е. В. Соколова

ИННОВАЦИИ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ: ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМУ

В статье рассматриваются инновации в общественном секторе, подчеркивается неоднозначность определения инноваций и самой сферы инновационного развития. Особое внимание уделено типологии инноваций в общественном секторе, источникам их возникновения и развития, факторам успеха и причинам провалов внедряемых новшеств. Статья обосновывает множественность направлений изучения и анализа инноваций в общественном секторе и может служить основой для дальнейших исследований.

Ключевые слова: инновации, общественный сектор, исследование инноваций в общественном секторе, инновационное развитие.

ВВЕДЕНИЕ

Взаимосвязь инноваций и экономического развития является общепризнанным фактом. Говоря об инновациях, мы, как правило, имеем в виду новшества, которые разрабатываются и поставляются на рынок представителями бизнеса, в первую очередь компаниями, вовлеченными в ожесточенную конкурентную борьбу за потребителя. Однако в последние десятилетия все большее внимание уделяется роли инноваций в общественном секторе. Это связано, в частности, с возрастающей значимостью общественного сектора и необходимостью повышения качества и эффективности предоставляемых им услуг. В связи с этим целью настоящей работы стала систематизация подходов к определению инноваций в общественном секторе прежде всего на основе установления различий между основными характеристиками инноваций в общественном и частном секторах.

© А. А. Голубева, Е. В. Соколова, 2010

ОБЩЕСТВЕННЫЙ СЕКТОР

Изучение инноваций в общественном секторе в настоящее время представляет значительный интерес в связи с усилением роли общественного сектора в экономическом развитии большинства стран. Это связано прежде всего с тем, что инновационное развитие на товарных рынках невозможно без инновационного развития в общественном секторе.

Для определения направлений и особенностей развития инноваций в общественном секторе в первую очередь необходимо определить сферу инновационного развития, а именно — общественный сектор, а также охарактеризовать его особенности, которые оказывают непосредственное воздействие на развитие инноваций и существенно отличают их от инноваций в частном секторе.

Важно подчеркнуть, что не существует единого, универсального подхода к определению общественного сектора, что, безусловно, делает сложной и задачу однозначного толкования инноваций в общественном секторе. В современной литературе понятие «общественный сектор», как правило, базируется на установлении границы между «общественным» и «частным» секторами. При этом могут использоваться следующие критерии разделения общественного и частного секторов [Koch, Nauknes, 2005]:

- ◆ характеристики производимой продукции;
- ◆ субъект собственности и контроля;
- ◆ источники финансирования деятельности;
- ◆ характер получаемых выгод.

При использовании в качестве критерия разделения общественного и частного секторов *характеристик производимой продукции* методологической основой становится концепция общественного блага. Таким образом, с точки зрения выдвинутого критерия общественный сектор — это совокупность организаций, вовлеченных в производство общественных благ.

Определение общественного сектора, базирующееся на выделении общественных благ, имеет свои недостатки. Так, в производстве некоторых общественных благ могут участвовать организации, производящие частные блага (частные компании, занятые в строительстве дорог, и т. д.), а в самом государственном секторе можно найти примеры производства частных благ (на основе закрепления государственной монополии и т. д.), в том числе в конкуренции с частными организациями (государственные почтовые услуги и т. д.). Более того, большинство благ сложно отнести к категории чистых частных или чистых общественных благ. Хорошо известным примером являются знания и информация, которые нередко классифицируются как «квазиобщественные блага».

Собственность и контроль в общественном секторе могут быть определены в широком смысле через коллективную или коммунальную соб-

ственность, где спецификация прав собственности в значительной степени ограничена правовыми рамками. Более детальный подход в рамках этого критерия предполагает выделение функций и мероприятий, реализуемых посредством институтов с преобладающей общественной собственностью и контролем либо с помощью естественных монополий. Таким образом, к общественному сектору в данном случае относятся те организации, в которых государство доминирует в качестве собственника и субъекта контроля — как напрямую, так и опосредованно.

Отправной точкой для определения границ общественного сектора может также являться *способ финансирования деятельности* при предоставлении услуг. Если основным источником финансирования выступает «общественный кошелек», то такие виды деятельности относят к общественному сектору. Согласно финансовому подходу, в общественный сектор, помимо государственных организаций, должны включаться и частные организации, финансируемые в основном за счет государственных средств, в том числе некоммерческие организации, предоставляющие услуги в социальной сфере.

С учетом *характера получаемых выгод* отнесение того или иного вида деятельности к общественному сектору зависит от спектра бенефициариев: если выгоды носят индивидуальный характер, то речь идет о частном секторе, если коллективный — об общественном.

Множественность определений общественного сектора объясняется отсутствием взаимно-однозначного соответствия между областью общественной ответственности и организациями, предоставляющими общественно значимые услуги. Так, предоставление услуг здравоохранения и иных социальных услуг является обязанностью государства во всех европейских странах. Однако если в одних странах весь набор необходимых услуг оказывается государственными учреждениями, то в других — частные компании и организации третьего сектора участвуют в оказании услуг, финансируемых государством.

Наиболее подходящим с точки зрения трактовки инноваций в общественном секторе, по мнению авторов, является определение общественного сектора, сформулированное в рамках функционального подхода. Согласно функциональному подходу, общественный сектор включает в себя все организации в области государственного управления, социальной безопасности, законности и правопорядка, образования, здравоохранения, социальных и культурных услуг независимо от источника их финансирования и организационно-правовой формы поставщика. Функционально заданный общественный сектор иногда называют «четвертичным сектором» (например, в политических дебатах в некоторых европейских странах, в частности в Нидерландах и Бельгии) [Khury, 2003; Khury, Van der Torre, 2002].

Использование функционального подхода к определению общественного сектора приводит нас к широко применяемому в настоящее время

понятию публичного управления (public governance), в котором обеспечивается сочетание характеристик собственности, контроля, финансирования, а также бенефициариев и других стейкхолдеров. Современный подход к публичному управлению предполагает многовариантность взаимоотношений общественного и частного секторов для удовлетворения общественно значимых потребностей.

Можно также привести ряд аргументов в пользу использования функционального подхода к определению общественного сектора при рассмотрении инноваций.

Во-первых, при сравнении общественных инноваций в различных отраслях и странах должны быть приняты во внимание различия в институциональной системе. Например, если одна страна примет решение об оказании помощи пожилым людям через государственную организацию, другая — через частные, а третья — за счет сочетания обоих типов, то все они должны быть включены в рассмотрение общественных инноваций. За рамки анализа будут выходить только те частные организации, которые не получают государственного финансирования.

Во-вторых, существует еще одна причина, по которой не только государственные организации могут быть включены в рассмотрение инноваций в общественном секторе. Частные компании и негосударственные организации играют значительную роль в процессе инновационной диффузии. Производимые ими инновации могут быть адаптированы для предоставления государственных услуг; частные компании и некоммерческие организации (НКО) также могут являться ключевыми узлами генерации сигналов об определенных формах инноваций и партнерами государственного сектора в их распространении [Bourgon, 2008].

Перечисленные выше характеристики общественного сектора определяют специфику его функционирования и особенности практики управления, оказывая непосредственное влияние на возможности и ограничения инновационного развития (табл. 1).

Таблица 1

Особенности общественного сектора и их последствия для практики управления

| Критерии | Особенности | Последствия для практики управления |
|-------------------|---|--|
| 1 | 2 | 3 |
| Цели деятельности | Осуществление политики для обеспечения общественного благосостояния | Социально-политическая природа принимаемых решений, необходимость учета большого спектра заинтересованных сторон |

Окончание табл. 1

| 1 | 2 | 3 |
|---|--|---|
| Организационные структуры | Сложная иерархическая система организаций с различными (зачастую конфликтующими) функциями | Противоречивые интересы организаций, административная культура управления |
| Источники финансирования деятельности | В большинстве случаев бюджетное финансирование | Ограниченность финансовых ресурсов, низкая финансовая гибкость, конфликт интересов, борьба за ресурсы между организациями |
| Особенности принятия решений | Связь с природой общественного выбора и процесса принятия политических решений: сложные процессы согласований, необходимость институционализации (законодательного обеспечения) | Проблема своевременности решений, занижение количества принимаемых новых идей, низкая эффективность |
| Взаимоотношения с конечными потребителями | В традиционных представлениях потребителем услуг общественного сектора является все общество; с внедрением принципов нового государственного менеджмента (New Public Management — NPM) рассматриваются отдельные категории потребителей как покупателей услуг; в большинстве случаев неразвиты/отсутствуют механизмы обратной связи между поставщиком и потребителем | Получение ограниченного количества сигналов от потребителей о необходимых изменениях, предпочтительности альтернатив, результатах принимаемых решений |
| Занятые/персонал, особенности мотивации | Высокий уровень формализации процедур и правил, отсутствие гибкости, ориентация на стабильность, а не на развитие. Лица, принимающие решения, имеют законодательно ограниченный срок пребывания у власти | Высокое сопротивление изменениям, низкая инициативность. Ориентация на принятие решений, имеющих краткосрочные результаты |
| Параметры оценки эффективности | Множественные индикаторы и показатели | Сложность оценки результатов принимаемых решений |

ИННОВАЦИИ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Исходя из определения общественного сектора, приведенного в предыдущем разделе, можно говорить о возможности возникновения и развития инноваций на различных уровнях:

- ♦ общегосударственном (национальном), или региональном (инновации, затрагивающие системные и институциональные характеристики общественного сектора);
- ♦ отраслевом (инновации на уровне таких отраслей общественного сектора, как здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство и т. д.);
- ♦ организационном (уровень отдельно взятых организаций общественного сектора, включая учреждения и органы государственного управления).

Существует ли определение инноваций в общественном секторе, которое позволило бы охватить все три перечисленных уровня анализа?

Сам термин «инновация» может быть определен наиболее общим образом как создание чего-то нового, будь то новый продукт, новая технология, новый процесс или даже новый образ мысли и новое поведение. История разработки более точных определений данного термина содержит много трактовок, которые, однако, не могут претендовать на полноту и однозначность. Объясняется это тем, что понимание инноваций до сих пор эволюционирует. В наиболее известном определении инноваций, приведенном Й. Шумпетером [Шумпетер, 1982, гл. 2], под инновациями подразумеваются пять типов новшеств:

- 1) производство принципиально нового продукта;
- 2) внедрение в отрасли новой производственной технологии, что включает и новый способ коммерциализации продукта;
- 3) освоение новых рынков, в том числе выведение отраслевого продукта на ранее не осваивавшиеся, но уже существующие рынки;
- 4) получение доступа к новым источникам сырья и производственных ресурсов;
- 5) изменение особенностей отраслевой организации.

Более поздние определения инноваций ограничивались областью новых продуктов и процессов, имеющих коммерческое применение в частном секторе. В данном случае показательным является определение, представленное OECD в 1996 г.: «Инновация — внедрение нового либо значительно усовершенствованного продукта (товара или услуги), процесса, нового метода маркетинга или нового организационного метода в практику бизнеса, организации рабочих мест или внешних связей» [Френц, Ламберт, 2008, с. 18].

Позже определение инноваций снова было расширено за счет включения в него социальных инноваций (например, организационных, институ-

циональных и политических), инноваций в сфере услуг, а также инноваций в общественном секторе. Тем не менее в документах¹, определяющих современные подходы к анализу и измерению инноваций, инновации в общественном секторе не рассматриваются как самостоятельное явление.

Вместе с тем в настоящее время инновации в общественном секторе стали самостоятельным объектом изучения и развития, о чем свидетельствует и рост количества публикаций, посвященных данному феномену. Так, более половины (51,5%) из 167 научных статей за 1971–2008 гг., посвященных инновациям в общественном секторе и помещенных в базу данных Thomson-Reuters, были опубликованы в 2006–2008 гг. [Matthews, Lewis, Cook, 2009]. Несмотря на стремительное развитие научных и практических исследований в области инноваций в общественном секторе, единого подхода к их определению пока нет.

Сложность определения инноваций в общественном секторе обусловлена в первую очередь спецификой продукции, производимой в общественном секторе. Во-первых, большую часть производимой продукции составляют услуги, т. е. процессы, качество и новизна которых зачастую определяются весьма неоднозначно. Во-вторых, потребителями указанных услуг не всегда становятся отдельные индивиды и организации — в целом ряде случаев производимые услуги представляют собой системообразующие институты (например, систему национальной обороны, правоохранительные органы, национальное законодательство и т. д.).

Инновации в общественном секторе могут включать производство материальных благ или продуктов, но чаще всего они предполагают заимствование и применение уже существующих благ или услуг, что сопровождается организационными изменениями или разработкой новой политики. Так, внедрение технологий электронного правительства подразумевает масштабный реинжиниринг бизнес-процессов в органах государственного управления и развитие новых, базирующихся на информационно-коммуникационных технологиях каналов предоставления государственных услуг, что, в свою очередь, требует принятия соответствующей нормативно-правовой базы.

На основе анализа современной литературы нами выделены два основных подхода к определению инноваций в общественном секторе.

В рамках первого подхода термин «инновация» используется для определения нового объекта или категории поведения (например, новый продукт, новая технология, новая организационная структура). Согласно второму подходу, данное понятие определяет процесс разработки и внедрения нового продукта, новой технологии, новой организационной структуры и пр.

¹ См., напр.: [Руководство Осло..., 2006; Frascati Manual..., 2002].

Таким образом, в рамках первого подхода инновации рассматриваются как результат некоей деятельности, а в рамках второго — как процесс разработки новшеств, который, помимо прочего, включает результат осуществления данного инновационного процесса.

Инновация как результат деятельности. Можно привести следующее определение: «Инновации в общественном секторе — это воплощенные новые идеи, которые приводят к повышению общественной ценности» [Mulgan, 2007, р. 6]. Эти идеи должны быть:

- ♦ хотя бы отчасти новыми;
- ♦ приняты и воплощены;
- ♦ полезными, т. е. способствовать росту общественной ценности.

Таким образом, инновацией считается воплощенная идея, которая дала положительный результат. Такой же подход поддерживается в определении инноваций, сформулированном в рамках Европейского проекта по исследованию инноваций в общественном секторе (PUBLIN): «Инновацией являются внедрение и реализация социальным агентом новой специфической формы или набора социальных действий, которые осуществляются им преднамеренно в контексте его целей и функций» [Koch, Nauknes, 2005, р. 7]. В отличие от частного сектора, где критерием инновации становится ее успешная коммерциализация, в общественном секторе, как правило, речь идет о возможности более эффективного достижения поставленных социальных целей.

При рассмотрении инноваций в общественном секторе как результата некоей деятельности (т. е. при отождествлении инноваций с нововведениями) для анализа причин и последствий инновационной деятельности может использоваться модель *прорывных (break-through) инноваций на уровне отраслей* [Moore, 2005]. Основная идея предлагаемой модели заключается в том, что инновации, требующиеся государству для повышения собственной эффективности в решении определенных общественных проблем, являются весьма значительными — такими, которые позволяют полностью изменить подход государства к рассматриваемой проблеме. Так, правительство находит и внедряет новые методы лечения и профилактики рака, обучения детей с задержкой психического развития и т. д. Для того чтобы подобные инновации стали возможны, общество должно быть способно распознавать подходящие идеи и безотлагательно распространять их для всестороннего внедрения. Таким образом, задачами исследований в области инноваций в общественном секторе становятся поиск и поддержка прорывных (break-through) способов решения важных государственных проблем. Операционными целями реализации модели прорывных инноваций в общественном секторе являются:

- ♦ выработка критериев для определения степени важности той или иной инновации (таких, как степень новизны предлагаемого реше-

ния, ожидаемый в результате внедрения инновации эффект, применимость инновации в иных секторах экономики);

- ♦ анализ процессов, оказывающих положительное или отрицательное влияние на появление и всестороннее распространение прорывных инноваций. Важным вопросом в данном случае становится определение эффективных механизмов институциональной поддержки создания и распространения инноваций.

Инновация как процесс обновления и постоянного улучшения. Современный подход к инновациям в общественном секторе все в большей степени базируется на рассмотрении инноваций как некоторого процесса. Не отрицая необходимости получения положительного результата, основной акцент делается именно на процессе обновления и постоянного улучшения.

В данном случае под инновацией в общественном секторе понимаются изменения в организационной культуре, бизнес-процессах, которые в совокупности делают организацию общественного сектора более эффективной и успешной в выполнении своей основной миссии [Korman et al., 2003]. Таким образом, инновация представляет собой непрерывный процесс создания, тестирования и внедрения новых идей, при этом организация должна иметь существенные причины для инновационной деятельности (т. е. инновация не является самоцелью). Подобный подход отчасти соответствует подходу к определению инноваций как процесса в частном секторе, но в случае общественного сектора следует выделить ряд особенностей. Так, речь идет не о процессе исследований и разработок, направленном на создание чего-то нового, а именно о трансформации самой организации и ее функций. Действительно, изменения во внешней среде организаций общественного сектора (например, изменения потребностей потребителей государственных услуг, появление новых технологий, различные приоритеты, определяемые в рамках политического процесса) становятся причинами для пересмотра как миссии, так и организационных процессов.

В рамках исследования службы инноваций в Европейском союзе было разработано определение термина «инновация», согласно которому инновация — это процесс, в рамках которого организации делают что-то новое (внедряют новую практику или технологию, создают новый продукт (товар или услугу) или принимают новую модель внутри- и межорганизационных взаимоотношений (включая поставку товаров и услуг)) [Green, Howells, Miles, 2001].

При рассмотрении инновации как процесса анализ инновационной деятельности в общественном секторе может проводиться с использованием *модели инновационных организаций и постоянного улучшения (модель*

«обучения») [Moore, 2005]. Модель «обучения» описывает созидательные, постоянно улучшающиеся организации. Основное внимание уделяется таким переменным, способствующим непрерывным инновациям, как организационная структура, методы финансирования, организационная культура. Данная модель часто используется при исследовании инноваций в частном секторе. Не умаляя значимости индивидуальных характеристик организаций общественного сектора для развития в них инновационных процессов, следует подчеркнуть гораздо более существенную зависимость непрерывных инноваций в общественном секторе от институциональных условий.

В качестве примера можно привести принятую в Европейском союзе Общую схему оценки (Common Assessment Framework — CAF). Фундаментальной основой модели CAF является понимание того, что наилучшие результаты деятельности организации общественного сектора — для граждан/потребителей, государственных служащих и общества — достигаются благодаря лидирующей роли руководства организаций, которое реализует стратегии и планы, вдохновляет работников, развивает связи с партнерами, эффективно распоряжается ресурсами и обеспечивает эффективное функционирование процессов. В рамках CAF организациям предлагается методика самооценки, результаты использования которой позволяют сформулировать направления улучшений и изменений. CAF таким образом повышает конкуренцию между организациями общественного сектора и стимулирует непрерывные инновации. На национальном уровне многие страны развивают модель CAF, предлагая обучение, электронные инструменты, брошюры, семинары, конференции, базы данных.

Очевидно, что определение инновации как результата является более универсальным подходом, позволяющим использовать его при анализе инноваций как на национальном, так и на отраслевом и организационном уровнях. Определение инновации как процесса целесообразно использовать на организационном уровне анализа.

Субъективный характер инноваций. Независимо от того, понимаем мы под инновацией процесс или результат, определение степени новизны предлагаемых изменений и выбор направлений обновления подвергаются значительному влиянию со стороны субъекта инновации, а именно агента, который выступает в роли новатора, и той окружающей среды, которая оказывает воздействие на принимаемые решения. Это связано в первую очередь с тем, что инновации в общественном секторе представляют собой преднамеренное и целенаправленное изменение поведенческих реакций социальных агентов в контексте рассматриваемой деятельности. Таким образом, в роли агентов, принимающих решение, могут выступать как отдельные физические лица, так и отдельные организации, а предпосылки для

инноваций формируются в их окружающей среде. Следовательно, говоря об успешности нововведений в общественном секторе, обязательным условием анализа становится их рассмотрение исключительно в совокупности с характеристиками субъекта и в контексте окружающей его среды. Отчасти подобное требование сопоставимо с рассуждениями об относительности инноваций в частном секторе, однако в случае общественного сектора речь идет не только об анализе степени новизны, но и о применимости и результативности тех или иных нововведений в разных институциональных условиях. Так, одна и та же концепция формирования принципов управления общеобразовательными школами не может быть использована с одинаковым успехом в разных странах.

Еще одним источником субъективности инноваций является степень их новизны. В связи с этим стоит понимать, что инновации — это такие изменения, которые являются новшествами для соответствующего агента, но не обязательно новшествами для общества в целом. Например, если государственный служащий умышленно вводит новый способ ведения своих профессиональных обязанностей или деятельности с целью улучшения обслуживания, то это будет нововведением даже несмотря на то, что ранее кто-то сделал нечто подобное в другом месте. Очевидно, что степень новизны зависит от: 1) момента реализации инновации; 2) новатора — лица, разрабатывающего и реализующего инновацию.

Таким образом, инновационная деятельность не может рассматриваться вне контекста, специфики деятельности, агента и институциональной среды.

Субъективность инноваций является одной из наиболее значимых причин существования широкого диапазона определений инноваций в общественном секторе, различия в которых детерминируются подходами тех, кто ими занимается [White, 2003]. Например, при вручении международных наград (таких как Программа премий в области государственных услуг Организации Объединенных Наций (UN Public Service Awards)) принимаются достаточно строгие определения инноваций, что позволяет выделить наиболее значимые инновации. Вместе с тем менеджеры в государственном секторе, ориентированные на создание обучающихся организаций и решение текущих проблем, скорее будут выбирать такое определение инноваций (и поощрять за их внедрение), которое соответствует непрерывным незначительным улучшениям.

Определения инноваций в общественном секторе могут также отличаться при работе в одной и той же области, но в разных институциональных условиях. Так, в программе поощрения инноваций (Innovation Award) в странах, где инновации широко развиты (например, в США), будут использоваться более строгие определения инновационной деятельности,

в отличие от стран, где подобные инициативы только начинают реализовываться, — программа будет более успешной, если принять менее строгие определения инноваций.

Следовательно, определения инноваций будут отличаться в зависимости от целей, для которых они используются. Кроме того, неоднозначность трактовки понятий «изменение» и «новизна» по-прежнему оставляет простор для дальнейших уточнений и ограничений в определении инноваций, что затрудняет разработку универсального, лишённого контекста и субъективизма, определения.

На основе проведенного анализа можно сформулировать ключевые характеристики изменений, происходящих в общественном секторе, которые позволяют отнести их к инновациям:

- ♦ изменение преднамеренно осуществляется на одном или нескольких уровнях управления в общественном секторе;
- ♦ изменение внедряется впервые в рассматриваемых институциональных условиях;
- ♦ результатом изменения становится повышение общественной ценности.

В этой связи следует отметить целесообразность анализа реформ в общественном секторе с позиции инноваций, прежде всего — для оценки их результативности.

Далее мы рассмотрим основные характеристики инноваций в общественном секторе:

- ♦ типы инноваций;
- ♦ причины и способы внедрения инноваций;
- ♦ источники инноваций и причины провалов инноваций в общественном секторе.

В зависимости от выбранных характеристик инноваций подходы к анализу причин и оценке последствий тех или иных нововведений в общественном секторе будут формироваться по-разному.

ТИПЫ ИННОВАЦИЙ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Необходимо отметить, что типология инноваций, внедряемых на уровне организаций общественного сектора, была во многом заимствована из частного сектора. С развитием исследований инноваций в общественном секторе на организационном, отраслевом и общегосударственном уровнях появился целый ряд специфических для общественного сектора типов инноваций. Анализ литературы показывает, что спектр используемых классификационных признаков инноваций достаточно широк. При этом выбор той или иной классификации авторами в значительной степени зависит от цели проводимого исследования. Ниже приведены наиболее часто встреча-

ющиеся в современной научной литературе классификации инноваций в общественном секторе.

1. *Инновации в зависимости от объекта изменений.* В зависимости от объекта изменений — внедрения нового объекта или улучшения старого — могут быть выделены следующие категории инноваций [Windrum, 2008; Koch, Hauknes, 2005]:

- ♦ сервисные инновации (например, введение новой услуги в рамках национальной системы здравоохранения — медицинского обслуживания на дому);
- ♦ процессные инновации (внедрение государственных многофункциональных центров обслуживания населения, работающих по принципу «одного окна»);
- ♦ административные инновации (внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, или механизмов контрактации в соответствии с положениями новой политики, основанной на принципах Нового государственного менеджмента);
- ♦ системные инновации (могут предполагать создание новых организаций или внедрение новых способов взаимодействия, например переход на электронный документооборот в органах государственного управления);
- ♦ концептуальные инновации (такие изменения сопровождаются использованием новых концепций; например, современное внедрение информационно-коммуникационных технологий в органах государственного управления основано на концепции «электронного правительства» и предполагает принципиально новый взгляд на роль и функции органов власти и их отношения с потребителями государственных услуг).

2. *Инновации в зависимости от инициатора нововведений.* В зависимости от того, кто выступает инициатором инноваций, могут быть выделены следующие типы инноваций:

- ♦ инновации «сверху-вниз» иницируются организациями или учреждениями, стоящими выше в иерархии. Большинство инноваций в общественном секторе санкционируется распоряжениями вышестоящих органов власти. Так, административные реформы, проводимые в рамках концепции Нового государственного менеджмента, предполагают принятие национальных законов и указов, институционализирующих административные инновации, которые должны быть внедрены повсеместно;
- ♦ инновации «снизу-вверх» иницируются государственными служащими, работниками бюджетной сферы, политиками среднего звена. Примерами могут служить инновационные пилотные проекты в

различных отраслях общественного сектора, реализуемые на региональном или местном уровнях и затем, в случае успешной реализации, масштабируемые на общенациональном уровне.

3. *Инновации по степени новизны.* Степень новизны принимаемых решений и внедряемых нововведений также позволяет провести классификационное разделение инноваций на разные типы:

- ◆ постепенные инновации (*incremental innovations*) (предполагают незначительные улучшения уже существующих товаров, услуг, процессов и институтов; так, постоянные незначительные улучшения в методах и средствах лечения достигаются благодаря непрерывному инновационному процессу в фармацевтической отрасли, стимулируемому государством);
- ◆ радикальные инновации (*radical innovations*) (кардинальное изменение существующих услуг, процессов и институтов или внедрение новых; примерами радикальных инноваций являются дистанционные методы диагностики заболеваний (телемедицина) и дистанционные методы обучения);
- ◆ системные инновации (*system innovations*) (создание новой системы или фундаментальное изменение существующей системы, например путем создания новых организаций или новых форм сотрудничества и взаимодействия). Примером системных инноваций в общественном секторе может служить недавнее внедрение обязательного медицинского страхования в системе здравоохранения в США или переход к энергосберегающей экономике в странах Западной Европы.

4. *Инновации в зависимости от причины их появления.* Инновации в общественном секторе могут различаться в зависимости от причины их появления:

- ◆ инновации, вызываемые необходимостью решения конкретной задачи (проблемы): например, появление новых видов общественного транспорта, медицинской помощи, других муниципальных услуг;
- ◆ инновации, направленные на повышение эффективности, разрабатываются для повышения эффективности реализуемого процесса, существующего продукта, услуги или процедуры (внедрение механизма аутсорсинга в органах государственного управления, развитие электронных государственных услуг).

5. *Инновации в зависимости от сферы применения.* Невозможно привести исчерпывающий перечень сфер применения инноваций в общественном секторе, поэтому мы укажем лишь на наиболее часто упоминаемые в литературе:

- ◆ инновации для создания новых/преобразования существующих отраслей. Инновации могут оказывать значительное влияние на

отрасли — повышать эффективность производства и качество производимых товаров и услуг, а также способствовать освоению новых рынков;

- ♦ инновации для охраны окружающей среды. Использование в общественном секторе результатов исследований и разработок частных компаний, направленных на преодоление негативных последствий климатических изменений, позволяет нивелировать их воздействие на различные сектора экономики;
- ♦ инновации для повышения социальной справедливости. Такие инновации, как внедрение информационных и коммуникационных технологий в общественном секторе, могут помочь в решении целого ряда проблем, усугубляющих социальное неравенство: неравный доступ к образованию и здравоохранению, государственным услугам, невозможность поддержания социальных взаимосвязей и т. д.

Многообразие классификационных признаков и соответствующих им типов инноваций в общественном секторе еще раз доказывает, что однозначного определения исследуемого феномена не существует.

ПРИЧИНЫ И СПОСОБЫ ВНЕДРЕНИЯ ИННОВАЦИЙ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Опираясь на многообразие типов инноваций в общественном секторе, следует вести речь о существовании целого спектра причин и способов их создания и внедрения. Анализ международного опыта развития инноваций в общественном секторе позволяет выделить несколько факторов, ставших катализаторами инноваций в общественном секторе в последние десятилетия [On the difference between..., 2005]:

- 1) общая экономическая стагнация (или сокращение темпов экономического роста). Правительства все больше осознают связь между эффективностью общественного сектора и общей производительностью национальной экономики. Как следствие, получают развитие инновационные инициативы в общественном секторе, направленные на достижение лучших экономических показателей в экономике в целом;
- 2) политические и административные реформы в экономиках западных стран, начавшиеся в конце 70-х — 80-х гг. XX в. В первую очередь речь идет о новых схемах взаимодействия общественного и частного секторов в целом ряде отраслей экономики. Это привело к значительным изменениям в структуре расходов и размере государственного сектора в течение 1980-х гг.;
- 3) растущая интернационализация и глобализация, ставшие причиной интеграции социально-экономических процессов и сформировавшие

- новые требования к национальной политике и работе администраций. Усиление интеграции экономических и политических систем требует межведомственной функциональной интеграции и сотрудничества, что создает стимулы к инновациям в общественном секторе;
- 4) бурное развитие информационно-коммуникационных технологий, приводящее к разработке новых методов управления, производства и поставки товаров и услуг в общественном секторе. При этом подобные новшества в общественном секторе, как правило, носят программный характер;
 - 5) изменения в структуре экономики: производство услуг стало играть все более важную роль в экономике большинства западных стран. Подобные структурные сдвиги существенно влияют на изменения в общественном секторе, в первую очередь в тех отраслях, где производством услуг традиционно занимаются организации общественного сектора (здравоохранение, образование и др.).

В целом можно выделить две группы факторов, влияющих на формирование стимулов к инновациям в общественном секторе. Одна группа объединяет факторы, которые создают давление «сверху-вниз», — так называемый внешний инновационный толчок. Другая группа связана с факторами инновационного давления, лежащими в границах общественного сектора [On the Difference between..., 2005].

Инновационный толчок (создание внешних стимулов к инновациям). Факторами инновационного толчка могут быть:

- ◆ политики и политические цели;
- ◆ общественность;
- ◆ международные соглашения, законы, правила и стандарты;
- ◆ фундаментальные и прикладные исследования и разработки;
- ◆ иные социальные события.

Политики и политические цели. В демократических странах основным механизмом определения направлений политики является институт общественного выбора, с определенной периодичностью реализуемый на практике. Предвыборный период, как правило, характеризуется усилением политического творчества и, как следствие, инноваций. Это творчество и новаторство находят отражение в программах партий, а также в регулярно обновляемой готовности действующего правительства к инновациям для мобилизации политической поддержки. Кроме того, и в период между выборами непрерывающийся политический дискурс также приводит к новым инновационным инициативам: субъекты политического рынка, обладая определенными политическими амбициями, задают набор политических целей и стремятся к их реализации посредством демократических каналов, тем самым давая новый толчок к переменам и инновациям.

Общественность. Общественность также может настаивать на инновациях в государственном секторе, особенно в условиях, когда СМИ усиливают и политизируют общественные настроения. Как правило, толчок к инновациям возникает в результате формирования негативного общественного мнения по поводу качества обслуживания (например, из-за очередей в больницах, инфраструктуры школ, качества дорог и др.). Несмотря на то что отклик на общественное недовольство со стороны органов государственного управления зачастую выражается в простом увеличении финансирования соответствующих секторов социальной сферы, реакция политиков все чаще приобретает вектор разработки новой политики или реформы. Общественное мнение тем самым создает обратную связь в процессе инновационной деятельности в общественном секторе.

Международные соглашения, законы, правила и стандарты. Одним из основных аспектов глобализации является усиление влияния транснациональных институтов на внутреннюю политику отдельных государств. Это происходит под воздействием процесса разработки свода законов и правил таких институтов, как ВТО, ЕС, МВФ, и постепенной ратификации международных соглашений в рамках национального законодательства. Так, международное соглашение о квотах на выбросы углекислого газа требует создания в каждой стране системы мониторинга в промышленности, что, в свою очередь, формирует стимулы для инноваций в государственном секторе страны.

Фундаментальные и прикладные исследования и разработки. Фундаментальные и прикладные исследования и разработки играют существенную роль в стимулировании инноваций не только в частном, но и в общественном секторе. Так, взаимозависимость технологий создает толчок к инновациям благодаря расширению технологических возможностей и постановке новых приоритетов. Например, развитие и распространение широкополосного соединения формирует потребность в лучшем оборудовании и программном обеспечении, различных сетевых и веб-решениях, т. е. требует нововведений в пользовательском интерфейсе производителей государственных услуг. Таким образом, технологии создают не толчок как таковой, а скорее спектр новых возможностей, которые позволяют использовать их в качестве основного компонента инноваций в общественном секторе.

Иные социальные события. Ряд социальных событий (таких, как демографические изменения, рост миграции населения, стихийные бедствия, военные действия или угроза их возникновения) также могут создавать внешние стимулы к инновациям в общественном секторе. Например, новая политика обслуживания престарелых в Норвегии в значительной степени является ответом на растущее число пожилых людей, нуждающихся в помощи. Рост миграции вызывает необходимость совершенствования не только

пограничного контроля, но и адаптации целого комплекса государственных услуг к новым мультязычным и мультикультурным реалиям. Экономическое развитие, рост и кризисы также могут способствовать модернизации в общественном секторе. Примером может являться процесс интеграции постсоветских экономик Восточной Европы в Европейское экономическое сообщество. Данный процесс оказывает огромное давление на инновации почти на всех уровнях общественного и частного секторов в этих странах.

Инновационное давление (внутренние факторы создания стимулов к инновациям). В качестве факторов инновационного давления могут выступать:

- ♦ потребности и предпочтения потребителей государственных услуг;
- ♦ общая неудовлетворенность положением дел в общественном секторе;
- ♦ лоббизм.

Потребности и предпочтения потребителей государственных услуг. Быстрая реакция общественного сектора на изменения предпочтений и потребностей организаций и граждан может ставиться под сомнение. Тем не менее есть причины утверждать, что общественный сектор реагирует на изменение потребностей: «снизу-вверх», через каждодневное взаимодействие с гражданами на уровне государственных учреждений, а также «сверху-вниз», через демократические каналы.

Общая неудовлетворенность положением дел в общественном секторе. Неспособность организаций общественного сектора предоставлять услуги ранее заявленного качества с использованием существующих институтов может стать источником неудовлетворенности как потребителей услуг общественного сектора, так и поставщиков, что приводит к обоюдному желанию обновления существующей институциональной системы — потребители готовы воспринимать новшества, а производители готовы их предлагать.

Лоббизм. И государственные организации, и организации частного сектора могут принимать решения об объединении усилий для лоббирования своих интересов, что может создавать давление в пользу инноваций.

Независимо от того, что именно в большей степени влияет на развитие инноваций в общественном секторе — инновационный толчок или инновационное давление, — для развития инноваций используются схожие механизмы, которые формируют инструментарий инновационного развития общественного сектора. Приведенные ниже механизмы в первую очередь преследуют цель институционализации инноваций в общественном секторе.

1. *Закупки технологий для государственных целей.* Государственные закупки, как правило, составляют 10–15% от ВВП в промышленно развитых

странах [Geroski, 1990], что имеет огромное значение для национальной экономики. Государственные закупки по-прежнему являются одним из основных каналов распространения инноваций в общественном секторе. Более того, если государственное учреждение впервые начинает использовать товар или услугу, то данный факт также может рассматриваться в качестве инновации с точки зрения данной организации, даже если продукт или услуга ранее были известны на рынке. Закупка технологий критически важна с точки зрения улучшений в производстве общественных товаров и услуг. Кроме того, передача технологий в общественный сектор зачастую влечет за собой их развитие или, по крайней мере, адаптацию к требованиям конечных пользователей. Иными словами, закупка технологий приводит к привлечению работников общественного сектора к инновационным процессам, когда использование технологий в контексте конкретных условий и потребностей требует определенных адаптационных изменений.

2. *Развитие технологий внутри общественного сектора.* Значительная доля технологического развития происходит в самом общественном секторе. Здесь, однако, возникают проблемы с подходами к интерпретации данного процесса — «развитие технологий» (как и концепция инновационной деятельности) не имеет однозначного толкования или определения. Под развитием технологий может подразумеваться как разработка новых или усовершенствованных способов и методов производства, так и использование новых или усовершенствованных форм работы организации и на индивидуальном уровне, и на уровне системы в целом. С экономической точки зрения обоснованием для развития технологий в общественном секторе является тот факт, что данный сектор ответственен за предоставление общественно значимых услуг, производство которых в частном секторе невозможно или ограничено. Предоставление подобных услуг зачастую связано с технологическими проблемами, решения которых не могут быть просто импортированы из частного сектора. Такого рода проблемы можно найти в таких сферах, как городское планирование, планирование дорожного движения, защита окружающей среды, национальная оборона, сбор налогов, освоение космического пространства т. д. На практике целый ряд государственных учреждений, технических и планово-экономических отделов и управлений практически на всех уровнях бюрократической системы занимается разработкой новых технологий. Помимо этого, технологические разработки реализуются и в других организациях общественного сектора, таких как больницы, государственные железнодорожные компании, школы и университеты.

3. *Бюрократические и организационные реформы.* Как следует из расширенного толкования инновационной деятельности, реформы также являются инновациями. Реформы могут включать административные и орга-

низационные инновации, концептуальные нововведения, а также инновации в системе взаимодействия. Реформы, связанные с реализацией концепции нового государственного менеджмента, служат хорошей иллюстрацией такого типа инноваций в общественном секторе (однако следует отметить, что не все инновации приводят к положительным результатам):

- а) примером концептуальных нововведений в рамках НРМ можно считать процесс приватизации, который рассматривался в качестве основного механизма сокращения размеров государственного сектора;
- б) административные и организационные инновации в рамках НРМ включают такие инструменты «менеджеризма», как предпринимательское и стратегическое управление, управление по целям, командный менеджмент и др., а также внедрение новой системы бюджетирования и бухгалтерского учета;
- в) НРМ также характеризовался развитием инноваций в системе взаимодействия, поскольку реформы привели к укреплению взаимодействия между государственным и частным секторами.

4. *Новая политика.* «Новая политика» и «реформа» являются тесно взаимосвязанными концепциями. Однако в то время как «реформа» означает изменение чего-то уже существующего в целях улучшения его состояния, «новая политика» является более открытой концепцией, поскольку предполагает возможность введения чего-то принципиально нового. Решение отправить человека на Луну или решение по созданию Европейского экономического сообщества не являются реформами, а скорее относятся к новой политике с привлечением широкого спектра инноваций и глубокими последствиями как в общественном, так и в частном секторах. Большинство вводимых новых политик являются гораздо менее значительными, чем те, что приведены выше. Примером может служить уже упоминавшаяся ранее новая система ухода за престарелыми в Норвегии — уход на дому. Решение отдать приоритет уходу за пожилыми людьми на дому стало инновационным не только в способе организации ухода за пациентами и взаимодействию персонала с клиентами — новая политика также предполагала разработку и внедрение новых технических средств и нововведений в том, как сотрудники соответствующих служб осуществляют взаимодействие с попечителями (родственниками).

ИСТОЧНИКИ ИННОВАЦИЙ И ПРИЧИНЫ ПРОВАЛОВ ИННОВАЦИЙ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Еще один важный вопрос, которому следует уделить внимание в рамках анализа инноваций в общественном секторе, — это *источники инноваций*.

Под источниками инноваций мы будем понимать индивидов или организации, которые формулируют и внедряют новые идеи, впоследствии становящиеся инновациями. Важность правильного определения источников инноваций обусловлена необходимостью формирования эффективной системы стимулов для развития инноваций.

В частном секторе основным стимулом к инновациям становится финансовое вознаграждение в том или ином виде (возможность увеличения рыночной доли, упрочение конкурентных преимуществ, дополнительная прибыль компании, денежное вознаграждение, продвижение по карьерной лестнице и пр.). В общественном секторе, напротив, финансовые стимулы не играют столь важную роль, хотя в некоторых странах (например, в США, ЮАР, Дании и Бразилии) учреждены награды за успешные инновации в общественном секторе.

Существование различных систем стимулов отчасти связано с тем, что в общественном и частном секторах различаются источники инноваций:

- ♦ в частном секторе разработчиком идеи, которая может стать инновацией, как правило, является организация-новатор. Если идея заимствуется из других организаций, то она адаптируется и внедряется заимствующей организацией самостоятельно;
- ♦ в общественном секторе инновационная идея, как правило, приходит из-за пределов организации. Например, идея может разрабатываться специализированными исследовательскими институтами или вышестоящими государственными организациями либо заимствоваться из частного сектора, однако, в отличие от частного сектора, она, как правило, не адаптируется внедряющей ее организацией самостоятельно: готовая и адаптированная инновационная идея передается организациям общественного сектора вышестоящими организациями для ее воплощения в инновации.

Указанные отличия приводят к тому, что в частном и общественном секторах по-разному расставлены акценты в плане определения и стимулирования источников инноваций [Moore, 2005, p. 49]:

- ♦ в частном секторе большее внимание уделяется тем людям, которые создают новые идеи, а в общественном — тем, кто внедряет инновации;
- ♦ в частном секторе генератором идей, как правило, становятся руководители организаций. В общественном секторе информация о необходимости нововведений может быть получена от сотрудников низшего и среднего звена, а также от потребителей услуг. Далее для создания инновации возникает необходимость передачи указанной информации руководителям организаций, которые могут инициировать процесс поиска источника инновации;

- ♦ в частном секторе большее внимание уделяется приростным (incremental) инновациям, в общественном — радикальным (radical) инновациям, результаты которых более очевидны и их проще оценить.

Разделяя новаторов в общественном секторе на две категории — тех, кто создает и разрабатывает новые идеи, и тех, кто эти идеи воплощает, — можно перечислить субъекты, имеющие непосредственное отношение к инновациям в общественном секторе (табл. 2).

Таблица 2

Источники инноваций (новаторы) в общественном секторе

| Источник инноваций | Причины внедрения инноваций | Примеры инноваций |
|-------------------------------|--|--|
| 1 | 2 | 3 |
| Политики | Иницируются или политиками в ходе предвыборной борьбы, или активистами политических партий в попытке развития политической карьеры | Конституционные реформы, изменения в системе здравоохранения, изменение условий предоставления отпуска по уходу за ребенком |
| Чиновники | Иницируются государственными служащими для продвижения по служебной лестнице и с помощью внешних заинтересованных сторон | Электронное правительство |
| Бизнес | Иницируются в процессе поиска источников дополнительной прибыли и стимулируются государственным заказом | Частные инициативы финансирования государственных проектов, государственно-частное партнерство, сервисные центры для получения государственных услуг |
| Научное сообщество | Иницируются учеными-предпринимателями в процессе поиска академического признания за создание новых знаний | Обучение государственных служащих с целью изменения мировоззрения, введение аукционов при предоставлении радиочастот |
| Негосударственные организации | Иницируются за счет изучения лучших практик, проведения кампаний, мотивацией становятся рост и признание | Хосписы, центры здорового образа жизни, летние школы университетов |

Источник: [Routes for Public Innovation, p. 11].

Сложность путей распространения инноваций в общественном секторе создает необходимость политической и/или бюрократической поддержки их внедрения. В зависимости от структуры организаций общественного сектора инновации будут внедряться по-разному. Чем менее централизована организационная структура, тем больше имеется возможностей для возникновения инноваций, в том числе приростных. Правительства некоторых стран предпринимают шаги для институционализации подобных путей создания инноваций в общественном секторе — все чаще в организациях этого сектора предпринимаются меры по законодательному закреплению децентрализованных структур управления.

Инновации для общественного сектора зачастую копируются из организаций частного сектора. В том случае, когда государство выступает в роли «копирующей» организации, у новаторов из частного сектора есть риск не только неполучения денежных средств за идею, но и вытеснения с рынка более успешными и крупными государственными организациями. Это значительно усложняет возможности диффузии инноваций между частным и общественным сектором — представители частного сектора не всегда готовы делиться идеями и знаниями.

Проблема поиска новаторов и формирования стимулов к инновациям в общественном секторе заключается не только в отсутствии таковых. Существует целый ряд причин, по которым даже потенциально хорошие идеи не становятся инновациями в общественном секторе.

Причины провалов инноваций в общественном секторе. Можно выделить целый ряд причин, по которым потенциально успешные идеи не становятся инновациями:

- ♦ отсутствие финансовых стимулов к инновациям. Инновации в общественном секторе, в отличие от инноваций частного сектора, не имеют под собой специально отведенного бюджета, поэтому новаторы зачастую не получают должного вознаграждения;
- ♦ непринятие риска (*risk aversion*). Та среда, в которой принимаются решения, определяющие развитие организаций общественного сектора, в большей степени ориентирует на поиск возможностей избежать риск, чем на поиск вознаграждений за риск;
- ♦ наличие чрезмерного количества формальных правил и процедур. Бюрократические процедуры, характерные для организаций общественного сектора, ориентированы на предотвращение непредсказуемых действий участников транзакций. Следование правилам значительно снижает вероятность появления инноваций [Windrum, 2008];
- ♦ «высокие стены» — в организациях общественного сектора очень сильны разделительные барьеры между отделами, организациями,

профессиями, услугами и т. д. Эти барьеры нередко становятся основным препятствием для распространения неявного знания;

- ♦ жесткие иерархические структуры. Монопольное положение государственных организаций в условиях полного отсутствия конкурентной борьбы значительно сокращает стимулы к инновациям.

Определяя барьеры для инноваций в общественном секторе, следует обратить внимание на необходимость предотвращения чрезмерных инноваций. Ниже приведены причины, по которым общественный сектор должен быть ограничен в создании инноваций:

- ♦ необходимость минимизации риска в том случае, когда от принимаемых решений зависят человеческие жизни;
- ♦ требование сохранения четкости и согласованности существующих политик;
- ♦ понимание того, что старые и проверенные методы и институты в ряде случаев становятся предпочтительнее новых методов и институтов (иными словами, даже самые лучшие идеи становятся еще лучше, когда они тестируются и проверяются на практике).

Определив типы новаторов в общественном секторе, барьеры и целесообразность инноваций, можно с большей точностью установить систему стимулов для развития инноваций в организациях общественного сектора.

НАПРАВЛЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ ИННОВАЦИЙ В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Роль общественного сектора в современном обществе является критически важной для социально-экономического развития и роста общественного благосостояния. Именно поэтому можно считать парадоксом то, что литература, посвященная работе общественного сектора, долгое время почти полностью пренебрегала изучением проблем инновационной деятельности. Данный факт подчеркивается многими современными исследователями инноваций (см., напр.: [Nelson, 2008]). Необходимость создания основы для включения общественного сектора в междисциплинарный анализ социально-политических и экономических преобразований в современном обществе в конце XX в. заставила исследователей обратить более пристальное внимание на инновации в общественном секторе и попытаться адаптировать инструменты и концепции, используемые для анализа инноваций в частном секторе, к анализу инноваций в общественном секторе.

В последнее десятилетие вопрос об инновациях в общественном секторе все чаще стал подниматься в ходе политических дебатов, когда потенциал современных систем здравоохранения, образования и социальных служб в своевременном и адекватном реагировании на вызовы XXI в. ставился под сомнение. Однако, несмотря на высокий интерес к инновациям в обще-

ственном секторе, систематическое изучение данного явления по-прежнему остается скорее исключением, чем правилом — в частности, лишь незначительное число исследований проливает свет на отличия инновационной деятельности в общественном и частном секторах. Только в некоторых странах осуществляется систематический мониторинг инноваций, охватывающий как частный, так и общественный сектора (Австралия, США, Канада).

Анализ литературы, так или иначе связанной с инновациями в общественном секторе, показывает, что инновационные процессы в организациях общественного сектора, как правило, связаны с модернизацией государственного управления [Veenswijk, 2006], процессами управления знаниями [McNabb, 2006], организационного обучения и подходами к развитию творчества и/или общественного (государственного) или политического предпринимательства [Innovation Measurement..., 2008], анализом факторов, содействующих инновациям в организациях общественного сектора [Boyne, Martin, Walker, 2004]. Некоторые другие темы, охватываемые литературой по инновациям в общественном секторе, включают вопросы содействия изменениям, организации и координации реформ [Lynch, Cruise, 2005], выявления скрытых изменений и управления ими до момента их институционализации [Kelman, 2005]. Более ранние работы по инновациям в общественном секторе делают акцент на стратегических изменениях в общественном секторе (в том числе вызванных появлением и распространением нового государственного менеджмента) [Osborne, 1996; Kettl, 1996; 2000; Kamarck, 2003; Kettl, Dilulio, 1995], политическом процессе развития инноваций [Frost, Egri, 1991], механизмах адаптации административных инноваций и стратегическом управлении в общественном секторе [Berry, 1994], разработке методических подходов к исследованию административных инноваций [Bryson, Roering, 1988], внедрению информационно-коммуникационных технологий [Edquist, 1997; Kraemer, King, 2003].

В литературе, как правило, предполагается, что общественный сектор неизбежно менее инновационен, чем частный, стимулируемый рыночной конкуренцией (см., напр.: [Tan, 2004]), однако данное утверждение должно быть тщательно изучено и доказано эмпирически. Выводы о динамике инноваций в организациях общественного сектора могут значительно отличаться от ожидаемых. Так, Л. Эарл [Earl, 2002; 2004] исследовала склонность канадских организаций общественного и частного сектора к технологическим и организационным инновациям в период с 1998 по 2000 г. Анализ показал, что около 80% организаций общественного сектора значительно улучшили организационную структуру и методы управления, что вдвое превосходит уровень, выявленный в частном секторе (38%). Следует отметить необходимость проведения аналогичных исследований для России. Особая

значимость их проведения обусловлена тем, что на государственном уровне в РФ повсеместно провозглашается ориентация на инновационное развитие, однако гораздо больше внимания уделяется стимулированию инноваций в частном секторе. В то же время происходящие изменения, связанные с административными преобразованиями в русле нового государственного менеджмента, а также с принимаемыми законодательными инициативами по совершенствованию практики управления в организациях общественного сектора, делают сферу инноваций в общественном секторе России привлекательной для изучения.

Для иллюстрации сложности изучения инновационных процессов в общественном секторе можно также привести пример исследования, проведенного Дирстад [Dyrstad, 1989] в Норвежских муниципалитетах в 1980-х гг. Исследование фокусировалось на изучении административных инноваций и предполагало анализ распространения новых административных процедур. В качестве основных данных для анализа использовались степень и год реализации нововведений. Исследование основывалось на количественных методах и имело целью описать причины того, почему одни муниципалитеты приняли новый набор административных процедур быстрее, чем другие. Вывод автора, быть может, сомнительный, подчеркивает тесную взаимосвязь между качеством лидеров (образование, возраст, опыт) и принятием административных нововведений. Данное исследование является примером того, что процесс изменений в организациях общественного сектора можно изучать многосторонне, с учетом теоретических перспектив. К перспективным направлениям подобных исследований в России можно отнести межрегиональные сравнения степени и качества адаптации новых управленческих инструментов в органах исполнительной власти, а также мониторинг инноваций в организациях образования и здравоохранения.

Попытка адаптации инструментов анализа инноваций, используемых в частном секторе, к анализу инноваций в общественном секторе была предпринята Джонсом и Томпсоном [Jones, Thompson, 1999]. Применяя модель обучающейся организации к организациям общественного сектора, авторы сделали заключение о том, что обширные и негибкие нормы и правила, нежелание расширить возможности работников, сложная система чинов и жесткая система заработной платы, а также неприятие риска подрывают инициативу и новаторство у государственных служащих.

Примером крупномасштабного исследовательского проекта, охватывающего различные стороны инноваций в общественном секторе, является реализованный в 2003–2006 гг. научно-исследовательский проект PUBLIN, поддерживаемый «Пятой рамочной программой ЕС». Главной целью проекта PUBLIN стала разработка методической основы для анализа инноваци-

онных процессов в общественном секторе, а также развитие базы знаний об инновациях в общественном секторе для дальнейшего совершенствования общеевропейской и национальных политик в этой области. В рамках PUBLIN были исследованы основные тенденции развития инноваций в общественном секторе, прежде всего технологические и административные инновации в органах государственного управления, на государственных предприятиях. Так, в частности, согласно результатам исследований PUBLIN, государственные служащие постоянно пытаются улучшить свою работу. При этом факторами мотивации к инновациям служат идеализм или удовлетворенность от создания чего-то нового, ощущение причастности, специфические интересы в смежных вопросах и, кроме того, карьерные амбиции. В отчетах PUBLIN также подробно рассматриваются препятствия, возникающие на пути инноваций. Как правило, этими препятствиями являются «чрезвычайно сложные и крупные структурные организации, состоящие из многоярусных связанных систем». К другим препятствиям, выявленным в ходе исследования, относятся консерватизм, стремление сохранить устоявшийся порядок и процедуры, следуя принципу «то, что не вышло из строя, не надо ремонтировать». PUBLIN также называет в качестве препятствий профессиональное сопротивление в компаниях, неприятие риска и недостаток мощностей для развития обучающихся организаций.

В России на сегодняшний день масштабные исследования, посвященные инновациям в общественном секторе, не проводятся. Анализ российской практики инноваций в общественном секторе, как правило, сводится к рассмотрению проводимой административной реформы, внедряемых в ее рамках нововведений в органах государственного управления и их последствий. Очевидно, что более полное представление об инновационных процессах может быть получено только с помощью систематического мониторинга инновационных процессов, проводимого на основе тщательно проработанной методической базы анализа. Среди перспективных направлений исследований — анализ влияния на инновации особенностей организации, институциональной среды, выявление национальных особенностей динамики инноваций в общественном секторе и факторов, оказывающих влияние на эти процессы, разработка рекомендаций по развитию национальной политики для поддержания и развития инноваций в общественном секторе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представленный в статье анализ направлений и подходов к изучению инноваций в общественном секторе показал сложность и многогранность данного феномена. Основным результатом проведенной работы стала систематизация критериев определения и анализа инноваций в общественном

секторе. Определение инструментов государственной политики, направленной на всестороннее стимулирование развития инноваций в общественном секторе, должно осуществляться исключительно с учетом строгих методологических особенностей проводимого в этих целях анализа. В первую очередь необходимо четкое определение границ общественного сектора, являющегося базой для развития инноваций. Понимание сложностей типологии инноваций и новаторов в рассматриваемом секторе дает возможность проводить различные сравнительные исследования в зависимости от поставленных целей и решаемых задач.

Установление подобных жестких рамок исследования позволит с большей точностью определить источники и барьеры для развития инноваций в общественном секторе и, следовательно, сформировать систему мер, направленных на развитие стимулов к его инновационному развитию. Дальнейшее проведение подобных исследований позволит сделать целый ряд практических выводов и рекомендаций для развития различных сфер общественного сектора, в том числе в Российской Федерации.

Литература

- Руководство* Осло. Рекомендации по сбору и анализу данных по инновациям. М.: ЦИСН, 2006.
- Френц М., Ламберт Р.* Открытые и закрытые инновации: сравнительный анализ национальных практик // Форсайт. 2008. № 3 (7) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://ecsocman.edu.ru/images/pubs/2009/05/29/0000330439/04_16-31.pdf
- Шумпетер Й.* Теория экономического развития. М.: Прогресс, 1982.
- Boyne G., Martin S., Walker R.* Explicit Reforms, Implicit Theories and Public Service Improvement // *Public Management Review*. 2004. Vol. 6. N 2. P. 189–210.
- Berry F. S.* Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning // *Public Administration Review*. 1994. Vol. 54. N 4. P. 322–330.
- Bryson J. M., Roering W. D.* Mobilizing Innovation Efforts: The Case of Government Strategic Planning // *Research on the Management of Innovation: The Minnesota Studies* / Eds. A. H. Van de Ven, H. L. Angle, M. S. Poole. N. Y.: Harper & Row, 1988. P. 583–610.
- Bourgon J.* Keynote Address to the 2008 IPAA National Conference Speech. The Future of Public Service: A Search for a New Balance // *Australian Journal of Public Administration*. 2008. Vol. 67. N 4. P. 390–404.
- Dyrstad T.* Innovasjon i Norske Kommuner. LOS Senter Rapport 89/5. 1989.
- Earl L.* Innovation and Change in the Public Sector: A Seeming Oxymoron. Survey of Electronic Commerce and Technology. Statistics Canada, Ottawa, 2002.
- Earl L.* An Historical Comparison of Technological Change, 1998–2000 and 2000–2002, in the Private and Public Sectors. Statistics Canada, Ottawa, 2004.
- Edquist C.* Systems of Innovation. Technologies, Institutions and Organizations. London; Washington: Printer, 1997.

- Frascati Manual*. Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development. OECD, 2002 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9202081E.PDF>
- Frost P. J., Egri C. P.* The Political Process of Innovation // *Research in Organizational Behavior*. 1991. Vol. 13. P. 229–295.
- Geroski P. A.* Procurement Policy as a Tool of Industrial Policy // *International Review of Applied Economics*. 1990. Vol. 4. N 2. P. 182–198.
- Green L., Howells J., Miles I.* Services and Innovation: Dynamics of Service Innovation in the European Union. Final Report. December. University of Manchester: PREST and CRIC, 2001.
- Innovation Measurement*. Tackling the State of Innovation in the American Economy: A Report to the Secretary of Commerce. Advisory Committee on Measuring Innovation in the 21st Century Economy. 2008. January [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.innovationmetrics.gov>
- Jones L. R., Thompson F.* Public Management: Institutional Renewal for the Twenty-First Century. Stamford, CT: JAI Press, 1999.
- Kamarck E. C.* Government Innovation around the World. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation Working Paper. Cambridge MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2003.
- Kelman S.* Unleashing Change: A Study of Organizational Renewal in Government. Washington DC: Brookings Institution Press, 2005.
- Kettl D. F.* Civil Service Reform: Building a Government that Works. Washington DC: Brookings Institution Press, 1996.
- Kettl D. F.* The Global Public Management Revolution, Brookings Institution Press, 2000.
- Kettl D. F., DiIulio J. J., Jr.* (eds) Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform. Washington DC: Brookings Institution, 1995.
- Khury B., Van der Torre V.* De Vierde Secor. Research Paper 2004/5. The Hague: Social and Cultural Planning Office, 2002.
- Khury B.* Production and Costs of the Public Sector in the Netherlands // Ceies, 24th Seminar on The Size of the Government Sector — How to Measure. Conference in Vienna, 23 and 24 October 2003. Luxembourg, 2003.
- Knopman D., Resetar S., Norling P., Rettig R., Brahmakulam I.* Innovation and Change Management in Public and Private Organizations: Case Studies and Options for EPA. RAND, 2003.
- Koch P., Hauknes J.* On Innovation in the Public Sector. Public Report D20. PUBLIN, 2005.
- Kraemer K., King J.* Information Technology and Administrative Reform: Will the Time after e-Government Be Different? Centre for Research on Information Technology and Organizations. University of California, Irvine, 2003.
- Lynch Th. D., Cruise P. L.* Handbook of Organization Theory and Management: The Philosophical Approach. Boca Raton FL: CRC Press, 2005.
- Matthews M., Lewis C., Cook G.* Public Sector Innovation: A Review of the Literature, Report on a Project Carried out to Support the Preparation of an ANAO Better Practice Guide on Public Sector Innovation. Final Report. 2009.
- McNabb D. E.* Knowledge Management in the Public Sector: A Blueprint for Innovation in Government. N. Y.: M. E. Sharpe, Inc., 2006.

Инновации в общественном секторе: введение в проблему

- Moore M.* Break-Through Innovations and Continuous Improvement: Two Different Models of Innovative Processes in the Public Sector // *Public Money and Management*. 2005. Vol. 25. N 1. P. 43–50.
- Mulgan G.* Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously // *NESTA, Provocation* 03. April, 2007.
- Nelson R.* Foreward // *Innovation in Public Sector Services* / Eds. P. Windrum, P. Koch. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.
- On the Difference* between Public and Private Sector Innovation / Hauknes J., Halvorsen T., Miles I., Roste R. // *PUBLIN Report*. D9. 2005.
- Osborne P.* The Hitch-hiker's Guide to Innovation? Managing Innovation — And Other Organizational Processes — in an Inter-Agency Context // *International Journal of Public Sector Management*. 1996. Vol. 9. N 7. P. 72–81.
- Routes for Public Innovation* [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.mindmeister.com/maps/show_public/3612214
- Tan B. S.* The Consequences of Innovation // *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*. 2004. Vol. 9. N 3.
- Veenswijk M.* (ed.) *Organizing Innovation: New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations*. Amsterdam: IOS Press, 2006.
- White G.* Developing Institutional Mechanisms to Catalyze Innovation. Paper Presented to the 9th International Winelands Conference. September, 2003.
- Windrum P.* Innovation and Entrepreneurship in Public Services // *Innovation in Public Sector Services* / Eds. P. Windrum, P. Koch. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

Статья поступила в редакцию 20 сентября 2010 г.