

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.316.422.008

М.В. Коновалова

аспірант
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

СВІТОВА ПРАКТИКА ФОРМУВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА ПРИКЛАДІ АНГЛОСАКСОНСЬКОЇ МОДЕЛІ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

У статті проаналізовано зарубіжний досвід формування та сприяння інноваційній культурі державних службовців на прикладі Великобританії, США й Австралії. Визначено передумови й основні механізми інноваційних національних стратегій у межах державної служби.

Ключові слова: державна служба, інноваційна культура, інноваційність.

I. Вступ

Розвиток інноваційної культури державних службовців є важливим етапом на шляху модернізаційних перетворень кожної країни. Наявність інноваційної культури в державній службі приводить не тільки до покращення соціальних послуг, це новий тип мислення, поведінки, реагування на виклики, прийняття ризиків, креативність і творчість, характеристики, які здатні змінити та покращити державний устрій, звільнитися від неефективних устоїв, разом із тим пронести успішну традицію минулого.

У Постанові Верховної Ради «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів”» від 21.09.2010 р. одним із основних недоліків формування національної інноваційної системи було визначено недостатній рівень інноваційної культури працівників органів державної влади [1, с. 9].

Дослідження світових тенденцій і практичних дій у сфері інноваційної культури в державному управлінні допоможе зрозуміти механізми впровадження й адаптувати кращий досвід в українських реаліях.

Формування інноваційної культури державних службовців вивчають С. Алієва, В. Долгова, А. Ліпенцев, Х. Хачатурян та інші вітчизняні й зарубіжні науковці. Але аналіз практичних дій щодо формування інноваційної культури в зарубіжній практиці не висвітлено достатньою мірою, що зумовлює актуальність статті.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати передумови, механізми та засоби формування інноваційної культури державних службовців в англосаксонській моделі інноваційного роз-

витку на прикладі США, Великобританії й Австралії.

III. Результати

Питання становлення інноваційної культури державних службовців в Україні, як і в інших країнах, що розвиваються, набуває актуальності із прагненням інноваційного розвитку. Досвід розвинутих країн може дати відповіді на запитання, яким напрямом потрібно рухатись. Російський науковець В. Слепов, аналізуючи міжнародний досвід інноваційного розвитку, виділяє такі моделі: англосаксонську, європейську, скандинавську, азійську. Англосаксонська модель включає такі країни, як Великобританія, США, Австралія та інші, і визнається автором найперспективнішою з огляду на інноваційний потенціал [2, с. 3].

За світовим рейтингом конкурентоспроможності Global Competitiveness Report 2011–2012, США посідає 5-те місце, Великобританія – 10-те, а Австралія – 20-те місце серед 139 країн. За параметром “інновації та розвиток економіки знань” (innovation and sophistication) відповідно Америка посідає 6-те, Об’єднане Королівство – 12-те, Австралія – 26-те місце [6].

Розглядаючи американську традицію становлення інноваційної культури перш за все потрібно визначити основне підґрунтя такого розвитку – це американська культура загалом. Як писав американський історик Ф. Тернер, ключову роль у формуванні американського світогляду визначає індивідуалізм, що безпосередньо пов’язаний із демократією та контрастує із колективізмом, притаманним європейським країнам. Учений зазначає: “Був також ідеал індивідуалізму. Це демократичне суспільство не було дисциплінованою армією, де всі мали йти в ногу, скоріше це була маса вільно циркулюючих атомів, де кожен шукає своє місце і зна-

ходить роль для власних повноважень і для власної творчої ініціативи. Ми не можемо на це не звертати увагу, адже це було в самому центрі всього американського руху” [3, с. 89]. Такі характеристики, як креативність, незалежність, ініціатива, свобода, творчість, демократія є визначальними характеристиками американської культури і важливими чинниками формування інноваційної культури суспільства. Економічна та політична основи інноваційності США мають у кінцевому рахунку культурне коріння. Культурні цінності, які сприяють інноваційній та підприємницькій поведінці на рівні людини як споживача та як виробника послуг чи товарів у різних сферах життєдіяльності є основою інноваційної політики Америки. У цій країні становлення національної інноваційної системи відбулося на основі вже існуючої інноваційної культури суспільства та держави. Причини для американського успіху в різних сферах інноваційної діяльності можуть бути пов'язані з особливостями їх економіки: рівень американських інвестицій у вищу освіту, податковий режим із високим рівнем доходів працівників і привабливість США для талановитих мігрантів. Однією з причин є також політичні аспекти: федеральна політична структура, потужна інноваційна політика, співпраця наукових і комерційних інноваційних підприємств із урядом. Все це є наслідком культури, що притаманна американській нації та по суті є інноваційною.

Хоча інноваційна культура апіорі існує в державних органах Сполучених Штатів, оскільки це є визначальною характеристикою американського суспільства, розглянемо деякі механізми стимулювання інноваційної культури в США.

У 2009 р. президентом США була проголошена Концепція інноваційного розвитку Америки [5], де чітко визначено рівень впливу уряду на інноваційний розвиток країни. А також для інноваційного перетворення державних органів управління визначено три принципи для залучення інновацій до уряду: прозорість, участь і співробітництво.

Прозорість сприяє підзвітності шляхом надання громадянам інформації про те, що їх уряд робить. Участь громадськості у процесі прийняття рішень зміцнює демократію та гарантує, що уряд робить політику в інтересах громадян. Співпраця підвищує ефективність уряду шляхом заохочення співпраці й обміну знаннями в рамках федеральних урядів, на всіх рівнях органів влади та між урядом і приватними установами.

У зверненні Президента Б. Обами до федеральних органів влади в 2011 р., голова держави закликав до відновлення “віри людей у інститут влади” і до створення компетентного уряду, який живе в межах своїх можливостей, стимулює інновації та допомагає покращити світову економічну конку-

рентоспроможність країни. Досягнення цих цілей означає: пошук і формування нового покоління керівників уряду, творчих та орієнтованих на результат особистостей, які можуть управляти змінами як через невеликі зрушення у процесах управління, так і через перетворення мегарозмірів.

Президент ініціював створення “Інноваційної когорти” – група лідерів у галузі технологій та інновацій, які прямо підзвітні керівникам державних установ. Кожен такий лідер створює свою “інноваційну команду” із 3–5 талановитих осіб, які залучаються як державні службовці, так і люди не з апарату. Метою такої “когорти” є формування передової практики для відкритих інновацій у державному секторі, для вирішення нагальних проблем будь-якої державної установи, агентства чи органу влади.

З американським урядом співпрацює понад десять недержавних, приватних установ для консультування та впровадження на різних рівнях влади інноваційної культури, для розвитку лідерських якостей службовців, для стимулювання інноваційної діяльності. Однією із таких організацій є Партнерство для державної служби (Partnership for public service). Це некомерційна організація, яка має на меті “оживити” федеральний уряд надихаючи нове покоління служити і трансформувати роботу уряду; формувати, активізувати та підтримувати високу якість робочої сили. Організація охоплює п'ять стратегічних цілей:

1. Пошук талантів. Співпраця із 760 університетами та коледжами й впровадження програми “Покликання служити”, відбір кращих студентів для подальшої кар'єри на державній службі.

2. Розвиток сильного лідерства. Політичні тренінги та семінари із розвитку лідерських якостей серед політиків та старших керівників державних органів влади.

3. Залучення співробітників. Крім лідерства, важливим є розвиток культури змін окремих службовців, адже трансформація має відбуватися не лише від верху до низу, а й від низу до верху. Партнерство проводить щорічне дослідження “Найкращі місця для роботи в федеральному уряді. Досягнення культури інновацій” – рейтинг міри задоволеності державних службовців своїм рівнем розширення прав і можливостей у робочому процесі, їх участь у прийнятті рішень, котрі впливають на їх роботу і ступінь обміну інформацією від вищого керівництва про те, що відбувається в їхніх організаціях.

4. Модернізація системи управління. Партнерство моніторить усі законодавчі акти з метою покращення останніх у питаннях управління людськими ресурсами, модернізації систем компенсацій та організаційної ефективності.

5. Побудова мережевої підтримки. Організація створює потужну мережу урядових

організацій, приватних корпорацій, благодійних фондів для співпраці у напрямі покращення функціонування державної служби.

Звернемо увагу на програму “Стратегічні поради урядовим керівникам”, що поєднує керівників вищої ланки в уряді з їх попередниками, котрі зараз працюють у приватному секторі для обміну досвідом управління.

Відзначимо поширену практику серед державних відомств Сполучених Штатів запроваджувати програму нагород, присвячену визнанню і заохоченню передового досвіду та творчості в державному секторі. У програмі підкреслюються зразкові моделі інноваційних досягнень уряду і вирішення найбільш актуальних проблем суспільного життя країни. Так, Департамент охорони здоров'я та соціальної служби запровадив програму “Нововведення” із просування інноваційної культури в межах своєї установи. Це програма нагород, яка допомагає визнати та заохочувати нові підходи до виконання місії Департаменту. Не менш важливо, що Програма забезпечує платформу для обміну інноваціями, визнає успішні інновації, а також інноваційні ідеї, які працюють не як очікувалося, але допомагають наблизитись до мети. Також програма “Нововведення” сприяє розвитку підприємницького духу конкуренції та мотивує розвиток інноваційної культури в організації.

Отже, розвинута інноваційна культура в США знаходить своє відображення і в державній службі країни. На рівні уряду та всіх його підзвітних служб постійно активно стимулюється інноваційна діяльність. Одним із впливових механізмів покращення інноваційної культури є діяльність недержавних організацій та їх співпраця із державною службою країни. Відзначимо кардинальну зміну пріоритетів на шляху розвитку внутрішньої інноваційної культури державних службовців, що звернена на мотивацію до самовдосконалення людини, а також на створення комфортних умов діяльності (привабливе середовище – місце роботи).

Основні положення інноваційної політики Великобританії викладено у Білій книзі “Інноваційна нація” у березні 2008 р. У цьому програмному документі проголошується основне завдання уряду – створити в країні найбільш привабливі в світі умови для інноваційного бізнесу та державних послуг; описано широкий контекст британської інноваційної політики; проаналізовано інноваційну діяльність у державному секторі та роль державної політики у формуванні національної інноваційної системи [7]. У цьому документі визначено також стратегії розвитку інноваційної культури в державному секторі, серед державних службовців, й основні виконавці. Стратегію щодо впровадження інновацій у державну службу можна поділити на чотири напрями:

1. Сприяння розвитку інноваційної культури державних службовців. Це завдання

покладено на створений за підтримки Національної школи уряду Уайтхольський інноваційний центр (Whitehall Innovation Hub). Інноваційний центр проводить дослідження і консалтинг, формування мереж і активних навчальних заходів для відомчих керівників, розробку корпоративних механізмів, які допоможуть стимулювати інновації, а також співпрацює із Національною школою Саннінгдейл – мережа вчених, консультантів та колишніх чиновників – для підтримки тих, хто будує нове середовище в системі державної служби. Школа співпрацює із Центром зі створення потенціалу для забезпечення більш творчих і комплексних підходів до управління в державній службі й інноваційними системами. Практичні результати співпраці:

- здійснення зв'язку. Мережа Living network створена для обміну між службовцями різних рівнів вертикалі інноваційними ідеями, дослідження бар'єрів для їх подолання;
- організація сприятливого клімату. Публікація газети “Лідерство інновацій” для підвищення рівня поінформованості серед державних службовців щодо основних напрямів, переваг та бар'єрів інноваційної поведінки. Запроваджено семінари для лідерів державних служб “Топ-200” з метою підвищення рівня інноваційного потенціалу структурної одиниці, що підпорядковується керівнику.

2. Створення інноваційної лабораторії державних послуг за підтримки Національного фонду науки, технологій і мистецтв (National Endowment for Science, Technology and the Arts – NESTA). Фонд займається фінансуванням, просуванням та розповсюдженням інноваційних ідей у сфері державних послуг.

3. Розробка орієнтованої на підтримку інновацій програму формування попиту на державних службовців, аналогічну моделям, що використовуються в приватному секторі. Ця функція покладена на Раду із дизайну (Design Council), яка проводить ґрунтовні дослідження напрямів розвитку людського капіталу в державній службі.

4. Створення інтернет-спільноти державних службовців (www.network.civilservice.live.com). Мета сайту – обмін провідним досвідом, спілкування. Організація круглих столів, конференцій семінарів із залученням державних службовців різних рівнів та сфер.

Робота кожного напрямку спрямована безпосередньо чи опосередковано на мотивацію державних службовців на інноваційне мислення, творчий підхід, продукування й обмін новими знаннями, самоосвіту та самовдосконалення. Визначальною рисою підтримки інноваційної культури державних службовців є участь спеціалізованих навчальних закладів у сфері державного управління.

Підтримка інноваційної культури державної служби Великобританії має на меті в першу чергу чітке розуміння кожним державним

службовцем своєї місії в інноваційному розвитку країни, що приводить до покращення соціальних послуг та організаційних змін.

Уряд Австралії в 2009 р. підписав інноваційний порядок денний на наступне десятиліття: "Могутність ідей (Powering ideas)". В Австралії на сьогодні інноваційна діяльність розглядається набагато ширше, ніж просто фінансування досліджень сфери науки. Порядок денний визначає складові австралійської інноваційної системи. Австралійський уряд чітко сформулював свої національні пріоритети і прагнення, щоб найкраще використовувати ресурси, керувати змінами та забезпечити орієнтири, за якими вимірювати успіх:

- університети та науково-дослідні організації мають залучати "кращі голови" для проведення досліджень світового класу, розширення інноваційної системи новими знаннями й ідеями;
- компанії всіх розмірів і в усіх секторах мають прийняти інновації як шлях до підвищення конкурентоспроможності, за підтримки урядової політики, котра має мінімізувати бар'єри та максимально розширити можливості для комерціалізації нових ідей і нових технологій;
- уряд і державний сектор має усвідомлювати та прагнути покращення політики в сфері розвитку і надання послуг за рахунок інновацій;

- дослідники, бізнес та уряд мають співпрацювати для забезпечення цінності інновацій і для вирішення національних і глобальних проблем.

Тут визначається вагома участь і роль урядових організацій та державних службовців. Цілеспрямовані кроки із формування інноваційної культури в державній службі в Австралії почалися із доповіді Управління консультативного комітету "Розширення прав і можливостей зміни: стимулювання інновацій в державній службі Австралії". Доповідь дала поштовх практичним діям у цьому напрямі. Так, у 2011 р. керівники відділів державної служби підписали Інноваційний план дій австралійської державної служби. План визнає, що використання інноваційного потенціалу при виконанні й обслуговуванні має вирішальне значення для успішної доставки кращих результатів, і він встановлює принципи та механізм досягнення цієї мети. План дій передбачає інноваційну роботу австралійської державної служби для досягнення кращих результатів. План поділений на чотири ключові сфери: усвідомлення, здатність (потужність), співтворчість, мужність (заохочення), кожна з яких вміщує ініціативи для досягнення інноваційності державної служби (табл.).

Таблиця

Інноваційний план дій Австралійської державної служби [4]

Ключові сфери	Ініціативи			
Усвідомлення	<i>Інноваційна мережа</i> – співтовариство державних службовців, науковців, практиків, зацікавлених в інноваціях у державному секторі	<i>Інноваційний блог, інноваційна вітрина</i> забезпечують обмін досвідом і кращою практикою в інноваційній сфері державної служби	<i>Інноваційні події державного сектору</i> – механізм, що забезпечує визнання, оцінювання й обмін інноваційними зусиллями в межах кожного агентства чи органу	<i>Корпоративний план</i> передбачає вписання інноваційної стратегії в корпоративний план розвитку кожної державної структури
Потенціал	<i>Інноваційний інструментарій</i> – інтернет-ресурс для підтримки інноваційних рішень на всіх рівнях державної служби	<i>Проект інноваційних індикаторів у державній службі</i> передбачає щорічне оцінювання інноваційного потенціалу державних установ		
Втілення	<i>Центр дизайну</i> – орган, що контролює втілення інноваційних рішень у державних організаціях			
Заохочення	Інноваційні досягнення заохочуються щорічними <i>нагородами</i>			

Основним механізмом поширення усвідомлення важливості інновацій, розвитку культури інновацій, заохочення та стимулювання творчості є створений під егідою Департаменту промисловості, інновацій, науки, досліджень та вищої освіти Інструментарій Державної служби. Інструментарій являє собою діючий інтернет-ресурс, розроблений для надання допомоги окремим державним службовцям, громадським організаціям, державним агентствам та установам, котрі хочуть збільшити масштаб і ефективність їх зусиль у напрямі інноваційної діяльності.

Сайт (<http://innovation.govspace.gov.au>) має на меті допомогти:

- дізнатися про тенденції світових інноваційних процесів;
- продіагностувати в режимі реального часу потенціал інноваційної діяльності будь-якої структурної одиниці державної служби;
- оцінити сильні ідеї;
- отримати поради при складанні бізнес-планів;
- дізнатися про інструменти і підходи, які можуть допомогти інноваціям за допомогою блогу сайту.

Інший інтернет-ресурс “Інноваційна вітрина” (<http://showcase.govspace.gov.au/>) покликаний висвітлювати інноваційні ініціативи державної служби державного і локального рівня в різних сферах (бізнес, управління, освіта, культура, туризм, екологія, суспільство, наука та ін.) для обміну ідеями, підвищення рівня поінформованості, визначення інноваційного середовища як необхідної умови функціонування державної служби. Як приклад можна навести одну з останніх пропозицій Департаменту соціальної служби, що успішно функціонує протягом двох років (близько 5 тис. користувачів) – онлайн-форум, де співробітники, клієнти та зацікавлені сторони можуть обговорювати діяльність департаменту, отримувати відповіді та постійно бути на зв'язку.

Австралійська Державна служба прагне до інновацій у розробці політики, наданні послуг й управлінні інформацією. Активне інноваційне зростання державної служби Австралії відбувається на основі юридично закріпленого документа – Інноваційного плану, який передбачає багаторівневий, галузевий, цілеспрямований розвиток державної служби на основі інноваційної культури. Зазначимо, що така стратегія розвитку є однією із небагатьох успішних проектів у практиці державного управління, що перейнята із приватного сектору.

IV. Висновки

Практичні дії урядів кожної із досліджуваних країн підтверджують визнання необхідності формування інноваційної культури в державній службі. Актуалізація інновацій у державному управлінні, створення інноваційного середовища та сприяння творчим ідеям державних службовців лежать в основі національних інноваційних систем англосаксонської моделі інноваційного розвитку. Уряди США, Великобританії й Австралії проводять роботу в напрямі формування інноваційної культури державної служби, залучаючи потенціал державних і недержавних організацій, наукових центрів та ВНЗ у сфері управління.

Перспектива подальших досліджень включає використання практики англосаксонської

моделі у створенні концепції формування інноваційної культури державної служби України з урахуванням національних традицій та зарубіжного досвіду. Передбачено розширення географії дослідження для аналізу європейської практики та країн, що розвиваються.

Список використаної літератури

1. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 в умовах глобалізаційних викликів / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Урядовий кур’єр, 2010. – № 208.
2. Слепов В.А. Инновационный вектор развития группы стран БРИКС после кризиса [Электронный ресурс] / В.А. Слепов, Е.М. Петрова. – Режим доступа: <http://tzarkov.viperson.ru/data/201201/fc021202.pdf>.
3. Allan G. Bogue, Frederick Jackson Turner: Strange Roads Going Down / G. Allan. – Norman : University of Oklahoma Press, 1998. – 365 p.
4. APS Innovation Action Plan [Електронний ресурс] / Department of Innovation, Industry, Science and Research. – Canberra, 2011. – Режим доступа: http://www.innovation.gov.au/Innovation/PublicSector/Innovation/Documents/APS_Innovation_Action_Plan.pdf.
5. A Strategy for American Innovation: Driving Towards Sustainable Growth and Quality Jobs . – [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nec/StrategyforAmericanInnovation/>.
6. Global competitiveness report [Електронний ресурс] / [editor Klaus Schwarb] // World economic forum. – Geneva, 2011. – Режим доступа: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf.
7. Innovation Nation [Електронний ресурс] / Department for Innovation, Universities & Skills. – UK: Crown copyright, 2008. – Режим доступа: http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/corporate/migratedD/ec_group/18-08-C_b.

Стаття надійшла до редакції 17.02.2013.

Коновалова М.В. Мировая практика формирования инновационной культуры государственных служащих на примере англосаксонской модели инновационного развития

В статье проанализирован зарубежный опыт формирования и содействия инновационной культуре государственных служащих на примере Великобритании, США и Австралии. Определены предпосылки и основные механизмы инновационных национальных стратегий в рамках государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, инновационная культура, инновационность.

Konvalova M. World practice of civil servants' innovation culture organization on the example of Anglo-Saxon model of innovative development

The article analyzes the international experience of shaping and promoting innovative culture of civil servants on the example of the UK, USA and Australia. The conditions and basic mechanisms of innovative national strategies within the civil service.

Key words: public service, innovation culture, innovation.