УДК [35:005.94](477)

Козак В.И.,

аспирант кафедры управления общественным развитием Национальной академии государственного управления при Президенте Украины (Украина, г. Киев)

УПРАВЛЕНИЕ ЗНАНИЯМИ КАК МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ

В статье проанализировано применение механизмов «управления знаниями» в системе государственного управления. Определены тенденции внедрения управления знаниями в систему государственного управления развитых европейских стран. Сделана оценка применения управления знаниями в системе государственного управления в Украине. Сфокусировано внимание на необходимости применения управления знаниями как механизма совершенствования системы государственного управления во время проведения административной реформы.

Ключевые слова: управление знаниями, административная реформа, государственное управление.

По мере решения важнейших заданий этапа трансформации Украинского государства на пути формирования демократических институтов и общества устойчивого развития на первый план начинают выходить задания повышения эффективности системы государственного управления. Низкая эффективность работы органов исполнительной власти плюс высокий уровень коррупции начинают выступать как все более и более значимый фактор ограничения экономической конкурентоспособности экономики государства.

Проблема обеспечения эффективных стимулов для органов исполнительной власти требует формирования институтов государственного управления, «ориентированных на результат», которое допускает установление для каждого ведомства четких целей и заданий текущей деятельности и индикаторов результативности их достижения. При этом одновременно должны быть активизированы новые механизмы использования в системе государственного управления технологий «управления

знаниями» (Knowledge Management), активно используемых в государственном секторе развитых стран.

Применение управления знаниями в государственном секторе в развитых странах уже приобретает элементы стандартизации. В 2004 году соответствующий стандарт (CWA 14924: 2004. «Руководство из практики внедрения системы менеджмента знаний) был принят Европейским комитетом стандартизации[1]. В этом стандарте отдельный раздел «Руководство по добросовестной практике для государственного сектора» посвящен процедурам внедрения управления знаниями в государственном управлении. С 2005 года Великобритания также приняла отдельный стандарт (PD 7504:2005 Управления знаниями в государственном секторе. Руководство по лучшей практике), который регулирует использование системы управления знаниями в государственном секторе[2].

Применение комплекса по управлению знаниями в системе государственного управления включает формирование единой системы государственных информационных ресурсов и создание широкого набора институтов, которые способствуют повышению эффективности использования человеческих ресурсов, накопленного опыта и знаний[3].

Существует много классификационных признаков знаний. По носителю знания разделяются на индивидуальные и организационные; по условиям использования — на автономные и системные; по источникам получения — на внешние и внутренние; по степени структуризации — на хорошо структурированные, слабо структурированные и неструктурированные; по форме существования — на эксплицитные (явные) и имплицитные (неявные, скрытые); по результатам применения — на позитивные и негативные. Существуют и другие признаки классификации знаний[4]. Все эти классификационные признаки, безусловно, являются важными и полезными, но важнейшей, на наш взгляд, для создания системы управления знаниями в системе органов исполнительной власти, является классификация по форме существования. Она приведена в труде японских ученых И. Нонаки и Х. Такеучи[5], которые классифицируют знания на «открытые», явно выраженные (explicit) и «скрытые», неуловимые (tacit). Например, «открытые» знания в системе исполнительных органов власти прописаны в процедурах, а «скрытые» содержатся в головах служащих. «Скрытые» знания не поддаются кодировке, то есть записыванию, которая позволила бы их копировать и переносить. Открытые знания сравнительно легко хранить (в печатной продукции, дисках, мультимедиа, базах данных). Сохранение и передача «скрытых» знаний в силу их абстрактного и неуловимого характера почти невозможны[6].

Управление знаниями в системе государственного управления в большей степени должно реализовываться для «открытых» (или можно их называть отчуждаемых) знаний. «Скрытые» (или не отчуждаемые от человека) знания должны максимально, если это возможно, с помощью различных технологий и функций переноситься в категорию «открытых». Действия с открытыми знаниями осуществляются с помощью информационных технологий (сбор, сортировка, хранение, отбор и тому подобное), а действия со скрытыми знаниями — это деятельность, связанная с их носителями — работниками, которых надо стимулировать к творческой активности, создавать для этого соответствующие условия и стимулы.

Управление знаниями в системе органов власти — это установленный четкий порядок работы с информационно-знаниевыми ресурсами и специалистами в определенных сферах деятельности для облегчения доступа к знаниям и повторного их использования с помощью современных информационных технологий.

Внедрение и развитие механизмов управления знаниями в системе государственного управления является предпосылкой не только для: (1) установления и укрепления горизонтальных информационных связей между структурами разных государственных ведомств и органами местного самоуправления, (2) привлечения внешних экспертов в процедуру обсуждения проектов нормативных актов, мероприятий экономической политики, (3) обеспечения

процесса непрерывного образования государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления, которое не сводится к прохождению разовых «курсов повышения квалификации», но создает серьезные предпосылки для (4) уменьшения коррупциогенности в органах исполнительной власти за счет возможности точного выполнения процедур и предписаний, обеспечения ротации кадров без потери институциональной памяти и скрытых знаний.

Однако в Украине технология управления знаниями остается неизвестной для большинства представителей государственной власти и органов местного самоуправления. Проведенный на протяжении сентября – ноября 2010 года Институтом социологии Национальной академии наук Украины по заказу Швейцарско-украинского проекта «Поддержка децентрализации в Украине» (DESPRO) социологический опрос государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления показал, что 65% опрошенных вообще не знакомы с понятием управления знаниями и им не известны примеры или инициативы по внедрению управления знаниями в Украине. Лишь 16% респондентов подтвердили, что они знакомы с управлением знаниями, а 19% отметили, что управление знаниями им знакомо частично[7].

Невзирая на это, в Украине реализуется ряд проектов, которые направлены на внедрение технологий «управления знаниями». В числе таких проектов создание системы национальных электронных информационных ресурсов (СНИР), электронных административных регламентов (ЭАР), Интернет-порталов правительственных институций, направленных на формирование предпосылок эффективного межведомственного информационного взаимообмена, и тому подобное.

В то же время необходимой предпосылкой эффективности построения информационных систем правительства является проведение широкого набора институциональных мероприятий, направленных на стимулирование между- и внутриведомственного сотрудничества. К таким мероприятиям следует отнести:

– систематизацию доступных и используемых информационных ресурсов. Создание карт знаний (knowledge map);

– формирование «сообществ практиков» (communities of practice) – административных механизмов объединения людей, которые работают в разных структурах на государственной службе, но имеют родственные цели, потребности и интересы, для интенсификации обмена знаниями и опытом в определенных областях;

– формирование системы выявления лучшей практики (Benchmarking), в т.ч. разработка кодексов лучшей практики, которая предусматривает отбор, систематизацию и описание наиболее эффективных методик и практик с целью их тиражирования;

– формирование механизмов нормативно-правового регулирования системы управления знаниями, информационного взаимообмена, который регламентирует отношения между ведомствами, а также структурными подразделениями;

– внедрение системы оценки эффективности функционирования системы управления знаниями;

– реализацию мероприятий стимулирования сотрудничества и взаимного обмена знаниями между госслужащими;

– создание специализированного подразделения внутри министерств, агентств, служб и инспекций, которое отвечает за решение заданий из управления знаниями;

– обеспечение эффективного использования потенциала информационных систем в сфере управления знаниями.

Развитие механизмов управления знаниями допускает разработку Концепции государственной политики в этой области, которая предусматривает создание рамочных нормативных актов ведомственного уровня, регионального и местного уровней, подготовку методических материалов, проведение учебных и тренинговых программ.

Первоочередными практическими мерами в сфере управления знаниями в системе государственного управления могут стать:

– создание единого центра (методологического «центра компетенции») на базе существующего правительственного органа или отдельной институции, которая будет обеспечивать взаимодействие между

ведомствами, региональными и муниципальными органами власти в сфере реализации механизмов управления знаниями, внедрения системы коллективного использования знаний, которое будет выступать в качестве инициатора по накоплению опыта и лучших практик на разных уровнях государственного управления;

— обеспечение информационной, ресурсной и нормативной базы для функционирования систем управления знаниями и межведомственного взаимодействия;

— реализация программ формализации и кодификации опыта, накопленного в национальных и региональных ведомствах, органах местного самоуправления, бюджетных учреждениях разного уровня, с точки зрения распространения «лучшей практики» и механизмов бенчмаркинга.

При этом очень важно обеспечить формирование и расширение горизонтальных связей как между потребителями консультационных услуг — сотрудниками органов государственного управления, должностными лицами местного самоуправления и бюджетного сектора экономики, с одной стороны, и консультантами — с другой.

Примером подобной организации является организация в рамках Швейцарско-украинского проекта «Поддержка децентрализации в Украине» деятельности сообщества практиков «Инновации в местном самоуправлении»[8]. Государственный фонд содействия местному самоуправлению в Украине и проект DESPRO уже дважды организовали дистанционный электронный курс «Управление проектами местного и регионального развития» в рамках Всеукраинского конкурса проектов и программ развития местного самоуправления. В результате организованной учебы не только значительное количество участников усовершенствовали свои компетенции по проектному менеджменту (около 2 тысяч участников участвовали в курсах), но и сформировано действующее сообщество практиков «Инновации в местном самоуправлении» для обеспечения производительной коммуникации, обмена наилучшими практиками и нахождения инновационных вариантов для решения проблем территориальных общин. Активность участников учебного курса как в течение учебы, так и по завершении активных учебных курсов в рамках сообщества практиков показывает, что местное самоуправление в Украине готово применять возможности современных коммуникационных и технологий управления знаниями для решения актуальных проблем развития местного самоуправления[9].

Условием активного внедрения механизмов управления знаниями в системе государственного управления должно стать их внедрение в стратегические программные документы. Такими документами могут быть: Национальная программа информатизации, Государственная целевая программа развития государственной службы на период до 2016 года и др. Внедрение управления знаниями пересекается с общими целями административной реформы — повышением качества и доступности государственных услуг, а также повышением эффективности деятельности органов исполнительной власти. Достижение данных целей обеспечивается путем решения задач, которые достигаются применением механизмов управления знаниями, таких как:

— внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;

— разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;

— реализация единой вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социально-экономического развития и исполнению ими своих полномочий;

— создание многофункциональных центров предоставления государственных услуг и услуг, которые предоставляются органами местного самоуправления;

— организация предоставления государственных услуг в электронной форме;

— модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

— оптимизация функционирования органов исполнительной власти, направленных на противодействие коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;

— повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;

— формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Для внедрения управления знаниями необходимой предпосылкой является подготовка соответствующих кадров, которая будет исключать необходимость реализации программ дополнительного образования для государственных служащих. Должна быть разработана комплексная программа создания учебных и методических средств, ориентированных на практическое решение заданий в сфере управления знаниями.

Библиографический список

1. European Guide to Good Practice in Knowledge Management — Part 2: Organizational Culture. European Committee for Standartization. CEN Workshop Agreement. CWA 14924-2. Brussels, March 2004. — Pp. 53. — Электронный ресурс: http://www.cen.eu/cen/Sectors/Sectors/ISSS/CWAdownload/Pages/ Knowledge%20Management.aspx, 09.10.2013.

2. Knowledge Management: Prospects for Implementing the Concept in the Public Sector. // http://www.doc88.com/p-534790393702.html, 09.10.2013.

3. Економіка знань: виклики глобалізації та Україна / Під заг. ред. А. П. Гальчинського, С.В. Льовочкіна, В.П. Семиноженка. — К.: НІСД, 2004. — 262 с.

4. Мильнер Б.З. Управление знаниями. — М.: ИНФРА-М, 2003. — 178 с.

5. Nonaka I. and Takeuchi H. The Knowledge-Creating Company. — Oxford: Oxford University Press, 1995.

6. Ванжула Д.Г. Нарощування потенціалу знань в міжнародних альянсах та організаціях з іноземним капіталом // Вісник Хмельницького нац. університету. Екон. серія. — 2005. — № 6, т. 1. — С. 101.

7. Попит на знання та існуючі практики задоволення цього попиту у системі органів місцевої влади // http://despro.org.ua/media/articles/demand_for_knowledge_and_existing_practices_on_mee.pdf

8. Інновації та розвиток місцевого самоврядування: платформа «Спільноти практики розвитку місцевого самоврядування». Электронный ресурс: http://mx.despro.org.ua:8081/

9. Спільнота практики з управління знаннями. Электронный ресурс: https://mx.despro.org.ua/km/

Reference

1. European Guide to Good Practice in Knowledge Management — Part 2: Organizational Culture. European Committee for Standardization. CEN Workshop Agreement. CWA 14924-2. Brussels, March 2004. — Pp. 53. — Electronic resource: http://www.cen.eu/cen/Sectors/Sectors/ISSS/CWAdownload/Pages/ Knowledge%20Management.aspx, 09.10.2013.

2. Knowledge Management: Prospects for Implementing the Concept in the Public Sector. // http://www.doc88.com/p-534790393702.html, 09.10.2013.

3. The knowledge economy: the challenges of globalization and Ukraine / Under the заг.ред. A.P. poet have, S. Century Lavochkin, V. P. Seminozhenko. — K.: NISHI, 2004. — 262 c.

4. B.Z. Milner knowledge Management. — M.: INFRA-M, 2003. — 178 c.

5. I. Nonaka and Takeuchi, H. The Knowledge-Creating Company. — Oxford: Oxford University Press, 1995.

6. Vanzhula Д.Г. capacity Building of knowledge in international alliances and organizations with foreign capital // journal of Khmelnytsky national University. Econ. series. — 2005. — № 6, vol. 1. — 101 c.

7. The demand for knowledge and existing practices meet this demand in the system of local authorities // http://despro.org.ua/media/articles/demand_for_knowledge_and_existing_practices_on_mee.pdf

8. Innovations and development of local self-government: the platform of the «Com-

munity of practice of local self-government development. Electronic resource: http://mx.despro.org.ua:8081/

9. Community of practice knowledge management. Electronic resource: https://mx.despro.org.ua/km/

[1] См.: European Guide to Good Practice in Knowledge Management – Part 2: Organizational Culture. European Committee for Standartization. CEN Workshop Agreement. CWA 14924-2. Brussels, March 2004. – Pp. 53. – Электронный ресурс: http://www.cen.eu/cen/Sectors/Sectors/ISSS/CWAdownload/Pages/ Knowledge%20Management.aspx, 09.10.2013.

[2] См.: Knowledge Management: Prospects for Implementing the Concept in the Public Sector. // http://www.doc88.com/p-534790393702.html, 09.10.2013.

[3] См.: Економіка знань: виклики глобалізації та Україна / Під заг.ред. А.П. Гальчинського, С.В. Льовочкіна, В.П. Семиноженка. – К.: НІСД, 2004. – 262 с.

[4] См.: Мильнер Б.З. Управление знаниями. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 178 с.

[5] См.: Nonaka I. and Takeuchi H. The Knowledge-Creating Company. – Oxford: Oxford University Press, 1995.

[6] См.: Ванжула Д.Г. Нарощування потенціалу знань в міжнародних альянсах та організаціях з іноземним капіталом // Вісник Хмельницького нац. університету. Екон. серія. – 2005. – № 6, т. 1. – С. 101.

[7] См.: Попит на знання та існуючі практики задоволення цього попиту у системі органів місцевої влади // http://despro.org.ua/media/articles/demand_for_knowledge_and_existing_practices_on_mee.pdf

[8] Інновації та розвиток місцевого самоврядування: платформа «Спільноти практики розвитку місцевого самоврядування». Электронный ресурс: http://mx.despro.org.ua:8081/

[9] Спільнота практики з управління знаннями. Электронный ресурс: https://mx.despro.org.ua/km/

Kozak V.I., e-mail: kozak.v.i@mail.ru
Student of the Department of management in social development the National Academy of public administration under the President of Ukraine (Ukraine, Kiev)

KNOWLEDGE MANAGEMENT AS A MECHANISM OF ADMINISTRATIVE REFORMING

The application of the «Knowledge Management» mechanisms in the public administration system is analyzed in the article. Tendencies of knowledge management implementation in the public administration system of the developed European countries are defined; the evaluation of the knowledge management application in the public administration system of Ukraine is made; the attention is paid to the necessity of the application of the knowledge management as a mechanism of improvement of the public administration system during an administrative reform conducting.

Key words: Knowledge Management, administrative reform, public administration.