

ІННОВАЦІЇ ТА ІННОВАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ЕЛЕМЕНТИ ТЕОРІЇ, ЛОГІКИ ТА ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ

INNOVATIONS AND INNOVATIVE ACTIVITIES IN THE SYSTEM OF PUBLIC GOVERNANCE: ELEMENTS OF THEORY, LOGIC AND CONCEPTUAL APPARATUS

У статті визначено парадигми сучасного оновлення системи органів публічної влади. Розглянуто новий концепт державного управління – формування та становлення нової парадигми публічного управління. Основним елементом інноваційної парадигми розвитку публічного управління є управлінські інновації. Слід зазначити, що управлінські інновації визначають зміст та інтенсивність трансформації публічного управління. Досліджено типи інновацій у публічному управлінні (установчі інновації, організаційні інновації, інновації у формі підвищення якості публічних послуг, концептуальні інновації). Аналіз сучасного стану розвитку системи публічного управління дає змогу зробити висновок про необхідність її переорієнтації на інноваційний тип, зокрема через наявність сукупності негативних тенденцій. Ці проблеми зумовлюють сучасний стан речей у сфері публічного управління та потребу у її модернізації й науковому переосмисленні концептуальних підходів до її розвитку. Розглянуто основні принципи інноваційного розвитку, що презентують ідеологічно-демократичну основу публічного управління. Розкрито сутність поняття «інновація» та «інноваційна діяльність», досліджено розвиток теорії та практики публічного управління (основні концепції А. Файоль, Е. Мейо, П. Друкер, П. Акофф, Д. Екман, Ч. Хитч, Ч. Барнард, Г. Саймон, Ф. Селзнік, У. Оучі, Е. Шайн, Ф. Харіс, В. Сател). Визначено вісім основних напрямів інновацій в системі публічного управління. Підкреслено, що основою управлінської складової інноваційної діяльності в системі публічного управління є управлінський процес спрямований на досягнення цілей інноваційної діяльності, результатів інноваційного процесу. Результати стратегічного аналізу найбільш впливових внутрішніх та зовнішніх факторів визначатимуть орієнтири розвитку системи публічного управління і складатимуть підґрунтя для вибору інноваційної стратегії найвищого рівня, яка відображатиме напрями оновлення ефективності органів публічного управління, визначатиме конкретні нововведення та стратегічні одиниці інноваційних змін відповідних органів.

Ключові слова: державне управління, публічне управління, інновації, інноваційна діяльність, інноваційний потенціал, інноваційні ресурси.

The article identifies the paradigms of modern renewal of the public administration system. The tendencies and factors that have a significant impact on the development of modern society, necessitate rapid and large-scale renewal of the system of public authorities, public service and economy through the introduction of a wide range of public administration innovations. It is noted that the main element of the innovation paradigm of public administration development is managerial innovation, which determines the content and intensity of the transformation of public administration. Four types of innovations in public administration (foundational innovations, organizational innovations, innovations in the form of improving the quality of public services, conceptual innovations) are studied. Analysis of the current state of development of the public administration system allows us to conclude that it is necessary to reorient to the innovative type, in particular due to the presence of a set of negative trends. The basic principles of innovative development are presented, which present the ideological and democratic basis of public administration. The essence of the concept of "innovation", "innovation", "innovation potential", the development of the theory and practice of public administration, the basic concepts of A. Fayol, E. Mayo, P. Drucker, P. Akoff, D. Ekman, C. Hitch, C. Barnard, G. Simon, F. Selznick, W. Ouchy, E. Shine, F. Harris, W. Sate). Five generations of the innovation process and various approaches to their structuring, including those related to social innovation, have been studied. Eight main directions of innovations in the system of public administration are identified. It is emphasized that the basis of the management component of innovation in the system of public administration is the management process aimed at achieving the goals of innovation, the results of the innovation process. It is established that increasing the efficiency and effectiveness of public administration, strengthening the responsibility of public authorities for providing quality services to the population is becoming increasingly interrelated with the development of its innovative component, which leads to a wide range of innovative methods, technologies and management tools.

Key words: public administration, public administration, innovations, innovative activity, innovative potential, innovative resources.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2020.19.25>

Кудріна О.Ю.

доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри бізнес-економіки та адміністрування Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка

Масляк М.І.

аспірант кафедри бізнес-економіки та адміністрування Сумського державного педагогічного університету імені А.С. Макаренка

Постановка проблеми в загальному вигляді. Перед тим, як навести різні наукові підходи щодо інноваційних трансформацій, треба пригадати, що в науці існують певні вимоги до визначення термінів. Це, зокрема, об'єктивність, чіткість визначення, завершеність пояснення. Не менш важливою вимогою є категорійна відповідність терміна і слова, від якого він походить, що не можуть належати до різних категорій.

Виходячи із цього, можна дійти висновку, що під інноваційними трансформаціями системи публічного управління слід розуміти, перш за все, державно-управлінські нововведення, які у визначенні мають бути уточнено ознаками, що відрізняють їх від інших типів інновацій.

Порушення цих основоположних формально-логічних заповідей закономірно призводить до помилкових уявлень щодо природи

інновацій. Нижченаведені приклади різнопланових наукових доробок – наочний приклад існування виокремленої закономірності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблема управлінських інновацій привертає увагу широкого кола фахівців. Теоретичні і практичні проблеми організаційних змін, підвищення ефективності управлінської діяльності в різних сферах у результаті впровадження управлінських інновацій взаємозв'язку соціальних та управлінських трансформацій. В цьому плані високої оцінки заслуговують праці сучасних українських науковців: В. Бакуменка, Г. Букерт, Я. Дибчинська, К. Полліт, А. Попок, С. Попок, А. Колот, Т. Маматової, Є. Серенсен, Г. Панченко, Г. Пилипенко, Н. Обушна, А. Никифоров Ж. Торфінг, О. Федорчак, Ж. Хартлі, Х. Хачатуряна, І. Шовкун.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Таким чином, у контексті вищевикладеного виникає потреба у ґрунтовному дослідженні сучасного стану публічного управління в Україні, аналізі і вивченні її інноваційного складника розвитку.

Метою статті є розкриття елементів теорії, логіки та понятійного апарату інновацій та інноваційної діяльності в системі публічного управління як системи з позиції методології системного аналізу.

Виклад основного матеріалу. Досвід передових країн світу із найвищими темпами зростання економіки та сталого соціально-економічного розвитку ілюструє, що джерелами досягнення цих результатів є активна інноваційна діяльність в системі публічного управління, запровадження високих технологій, інноваційна діяльність в економічній сфері. Як бачимо, одним із чинників успішного розвитку передових країн світу є інновації у системі публічного управління.

Тенденції і фактори, які справляють значний вплив на розвиток сучасного суспільства, зумовлюють необхідність швидкого і масштабного оновлення системи органів публічної влади, публічної служби та економіки через запровадження значного кола державно-управлінських нововведень. Такі нововведення мають стосуватися системи аналізу; стратегічного планування державної політики; прогнозування державної політики; середньострокового прогнозування та планування бюджету; внутрішнього контролю та аудиту відповідно до сучасних світових показників; функціонального обстеження центральних та місцевих органів виконавчої влади; прозорості, відкритості, публічності органів публічної влади; єдиних стандартів управління персоналом органів публічної влади [7, с. 31-32].

Зважаючи на запропоновану у 1968 р. Т. Куном теорію зміни парадигм, логічним є процес трансформації основних складових системи державного управління під впливом демократизація держави і суспільства та інших обставин у принципово новий концепт – формування системи публічного управління, який характеризується передачею значної кількості функцій держави суспільству, поступове придбання суспільством статусу суб'єкта управління, формування та організацію «знизу догори» (людина – суспільство – держава) управлінської діяльності. Результатом цього процесу є формування та становлення нової парадигми публічного управління. Вона має суб'єктно-суб'єктний характер та формується на основі широкої взаємодії держави і суспільства, соціальної структуризації суспільства за допомогою оновленої системи відповідних формальних і неформальних інституцій задля задоволення інтересів та потреб кожного громадянина держави і суспільства загалом.

В. Бакуменко та С. Попов зазначають, що ця складова концептуально відображає теоретичні засади про якісні загальносуспільні зміни з урахуванням сучасних завдань реалізації нової політики державного управління та ґрунтується на логічному поєднанні синергетичної концепції, сукупності найвагоміших підходів: глобалізаційного, інформаційного, соціального, європеїзаційного, ситуативного, системного, сталого розвитку та циклічно-генетичній теорії [6, с. 621].

Основним елементом інноваційної парадигми розвитку публічного управління є управлінські інновації. Дієва система публічного управління, що базується на інноваціях, забезпечує ефективність її функціонування підприємства навіть за несприятливих кризових умов.

Відповідно до пункту № 4 Порядку денного п'ятої сесії ООН (Нью-Йорк, березень 2006 р.), який передбачав розгляд питання «Інновації у сфері управління», визначено чотири типи інновацій у публічному управлінні: 1) установчі інновації (оновлення або створення нових установ, або організацій); 2) організаційні інновації (нові процедури, методи управління); 3) інновації у формі підвищення якості публічних послуг; 4) концептуальні інновації (нові форми управління як участь населення).

Управлінські інновації визначають зміст та інтенсивність трансформації публічного управління, їх відрізняють від організаційних змін, оскільки вони мають цілеспрямований, усвідомлений і системний характер, сприяють суттєві перетворення і обов'язково орієнтовані на практичне використання, тобто

виступають в ролі інституціональних змін [6, с. 622- 623].

Інноваціями в публічному управлінні можуть бути нові або трансформовані організаційні структури, фінансові, інформаційні, правові та інші механізми управління суспільним розвитком, підходи у взаємодії органів публічної влади з громадськістю і бізнесом. Аналіз сучасного стану розвитку системи публічного управління дає змогу зробити висновок про необхідність її переорієнтації на інноваційний тип, зокрема через наявність сукупності негативних тенденцій: невідповідність інституціональної структури апарату публічного управління потребам суспільству, бізнесу, внутрішнім та зовнішнім пріоритетам держави; висока вартість публічного управління, його недостатня керованість; сучасна структура органів публічної влади обмежує можливості для економічного, соціального та людського розвитку; дефіцит висококваліфікованих фахівців в органах публічної влади; недостатнє застосування результатів наукових досліджень під час вироблення та реалізації державної кадрової політики; високий рівень корупції в органах публічної влади; низький рівень конкурентоспроможності країни, зокрема за показником якості державних інституцій, внутрішньої та зовнішньої безпеки; дефіцит інформації про відповідні практики (є відсутньою інформація про стан науково-методичного забезпечення діяльності органів публічної влади); бюрократичні перешкоди щодо впровадження інновацій у систему органів державної влади України; низький рівень задоволеності громадян діяльністю органів публічної влади; депопуляція, старіння населення, бідність, міграція кваліфікованої робочої сили за кордон, маргіналізація підготовлених фахівців; приватизація більшості промислових підприємств, нерухомого майна, розпаювання землі сільськогосподарського призначення.

Ці та інші проблеми зумовлюють сучасний стан речей у сфері публічного управління та потребу у її модернізації й науковому переосмисленні концептуальних підходів до її розвитку. Як показує світова практика, лише інноваційний розвиток системи публічного управління є необхідним складником забезпечення ефективності політичного розвитку країни, а також важливим елементом конкурентоспроможності національної економіки та всіх інших сфер життєдіяльності суспільства.

Основні принципи інноваційного розвитку, що презентують ідеологічно-демократичну основу публічного управління: партнерства та співробітництва (взаємозв'язок та участь громади у процесі вироблення політики і її реалі-

зації); взаємоузгодженості інтересів (органів влади різних рівнів, бізнесу та громадських структур); рівноправності; цільової орієнтації; системності; адаптивності; відкритості влади щодо громадського контролю; субсидіарності (розмежування сфери компетенції публічних органів влади різних рівнів із відповідним зменшенням ролі держави) [4, с. 126].

Сучасні державно-управлінські джерела поняття «інновація» та «інноваційна діяльність» трактують по різному. Одним із більш офіційних та сприйнятливих з точки зору держави є трактування запропоноване Національним стандартом, відповідно до якого інноваційна діяльність забезпечує створення і реалізацію інновації. Г. Атаманчук вважає, що постійне оновлення системи публічного управління має гуртуватися на принципі системності [8, с. 14].

Соціальна детермінація інновацій в управлінській сфері сучасної України визначається не лише потребами соціальних трансформацій суспільства, а і наявними можливостями системи публічного управління. Інноваційний потенціал державотворчих процесів є фактором ресурсного лімітування управлінських реформ у даній сфері, який включає організаційну, кадрову, ціннісно-орієнтаційну складову. Даний потенціал безпосередньо пов'язаний із інноваційним потенціалом цілого українського суспільства. Якісні і кількісні характеристики нововведень, як об'єктів інноваційної політики, приречені можливостями самого нововведення і інноваційним потенціалом суспільства, що є початковою умовою інноваційного процесу, зокрема у сфері державного та публічного управління. Проектування реформ спрямованих на впровадження інновацій, визначення їх напрямків та завдань без урахування зазначених ресурсних обмежень призведе до утопічності інноваційних проектів у зазначеній сфері.

За визначенням Х. Хачатурян інноваційний потенціал, як поняття, виступає дзеркальним відображенням тієї сфери державного управління, що створює передумови інноваційних змін. У реальному житті інноваційний потенціал проявляється у взаємодії кількох компонентів, зокрема складових публічного управління із зовнішніми складовими для даної сфери. Ці складові спрямовують потенціал інноваційної діяльності на функціонування і розвиток українського суспільства в цілому, та окремих сфер його життєдіяльності зокрема. Відтворення інноваційного потенціалу залежить від здатності акумулювати в межах інноваційного процесу найважливіші ресурси і від відповідності завдань інноваційної сфери інтересам суб'єктів управління. Інноваційний

потенціал, як сукупність ресурсної, результативної і внутрішньої складових визначається через сумарний показник – обсяг упроваджених управлінських інновацій, ефективність управлінської діяльності що до завдань розвитку суспільства та низку конкретних показників самого публічного управління внутрішнього системного характеру. Виділення ресурсних складових інноваційного потенціалу міститься в основі його структурування. Ресурсна складова характеризує перспективні можливості використання конкретних видів управлінських ресурсів відповідно до завдань інноваційного процесу в системі державного управління. Результативна сторона відображає результат реалізації наявної можливості, той реальний фактичний інноваційний результат змін у системі публічного управління, який є результатом інноваційного процесу. Її можна охарактеризувати як досягнутий рівень потенціалу, що визначається внутрішньо системними характеристиками публічного управління, які визначають можливості реалізації інноваційних потенцій. Це виступає свого роду пропускнуою спроможністю системи публічного управління що до кількості та якості управлінських інновацій, які об'єктивно можуть бути здійснені за даних обставин. В основі визначення результативної складової лежать кількісні та якісні характеристики управлінських інновацій з яких складається процес трансформації системи публічного управління. Кількісні показники визначаються охопленням компонентів системи публічного управління та інтенсивністю інноваційного процесу. Якісні показники характеризуються глибиною управлінських інновацій та показниками інноваційного рівня – віднесення до інноваційних технологій, організаційних інновацій, інновацій в управлінні персоналом тощо [10, с. 161-162].

На сьогоднішній день відомо п'ять поколінь інноваційного процесу та різноманітні підходи щодо їх структурування, зокрема і тих, які стосуються соціальних нововведень. В основі першого покоління лежить розроблений А. Пригожиним класичний підхід до інноваційного процесу, що відображає системний зв'язок інноваційних знань, які слугують джерелом нововведень, та практики через повний життєвий цикл нововведення. Характерною особливістю інших поколінь є те, що джерелами нововведень є потреби практики. Щоб концептуально відобразити загальну суть інноваційної діяльності в органах публічного управління варто послуговуватися класичним поколінням інновацій, за умови що орган публічного управління в повному обсязі забезпечений інноваційними можливостями та ресурсами [8, с. 14].

Розвиток теорії та практики публічного управління ґрунтується на еволюції сукупності теорій соціального управління, з-поміж яких основними стали концепції:

– адміністративного менеджменту (розробник А. Файоль, 1885–1920 рр.), яка визначає п'ять загальнообов'язкових функцій управління організацією (планування, організація, розпорядництво, координація і контроль) та 14 загальних принципів управління (поділ праці, застосування влади, ієрархія, порядок, дисципліна, єдиноначальність, єдність керівництва, підпорядкування індивідуальних інтересів загальним, централізація низки взаємодій, винагорода персоналу, справедливість, стабільність персоналу, ініціатива, корпоративний дух);

– «людських відносин» (засновник Е. Мейо, 30-і рр. XX ст.), яка продуктивність праці розглядає більш залежною не тільки від розміру оплати праці, а і від упровадження нормальних людських відносин «керівник – підлеглий», міри задоволеності працівників результатами своєї праці та міжособистісних стосунків у колективі. Ця концепція набула розвитку в теоріях лідерства, стилів керівництва та різноманітні моделі ефективного впливу керівника на підлеглих (К. Левін, Р. Стогділ, Р. Лайкерт, Ф. Фідлер та інші), які, зокрема є цінними для забезпечення якісної підготовки Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації».

Також визнаними у теорії та практиці публічного управління є:

– емпірична концепція управління (розробник П. Друкер, 1950–1960 рр., як систематизоване вчення про управління, теорію цільового управління та теорію трудового колективу), яка визначає менеджмент як професійну діяльність, навчальну дисципліну та організацію ефективного управління соціальними об'єктами;

– нова концепція науки управління (або «кількісний» менеджмент, засновники П. Акофф, Д. Екман, Ч. Хитч та інші, 1960–1970 рр.), де методи системного та ситуативного аналізу, економетрики, програмування, дослідження операцій, програмно-технічні засоби розглядаються як інструменти обґрунтування прийняття управлінських рішень. Ці методи поступово поширюються у теорії та практиці державного (публічного) управління;

– системна концепція науки управління (засновники Ч. Барнард, Г. Саймон, Ф. Селзнік та інші, 1970–1980 рр.), де організація розглядається як відкрита соціальна система, яка постійно пристосовується до змін зовнішнього середовища (соціально-економічних, політичних, правових, ринкових та інших факторів). При цьому життєспроможність організації визначається ступенем

співробітництва її працівників, їх задоволеності, що є достатньою для забезпечення гарантованого організаційного розвитку. Ця концепція є першорядною для управління нововведеннями у системі публічного управління;

– концепція розвитку організаційної культури (засновники У. Оучі, Е. Шайн, Ф. Харіс, В. Сате та інші, 1980 – 1990 рр.), яка інтегрує системні, поведінкові, соціокультурні та інші аспекти організації [1, с. 23].

Можна виділити вісім основних напрямів інновацій в системі публічного управління:

1. Заміна авторитарного стилю управління, що ґрунтується насамперед на інтересах своїх суб'єктів, на управління у взаємодії, що першочергово орієнтується на інтереси об'єкта. Така модель має назву менеджмент участі, що характеризує не управління, а участь в управлінні.
2. Набуття органами державної влади статусу суб'єктів соціально орієнтованих ринкових відносин, що стимулює ринкову орієнтацію управління та призводить до ліквідації монополістичного становища органами влади.
3. Конституювання, як основний управлінський принцип суверенітету людини як громадянина і суб'єкта соціально-економічних відносин.
4. Заміна бюрократичних механізмів на механізми ринкової орієнтації в процесі прийняття та реалізації управлінських рішень.
5. Зміна пріоритетів управлінського процесу. В ході запровадження інновацій, пріоритет із дотримання правилі процедур зміщується на орієнтацію на цілі та місію, пов'язані із забезпеченням соціального ефекту діяльності органів публічного управління.
6. Запровадження упереджуючого характеру управління. Ця інновація призводить не до боротьби із проблемою, як це було раніше, а до її прогнозування та попередження.
7. Заміна критеріїв ефективності, в ході якої відбувається перехід від затратного принципу до результативного. Головним результатом діяльності органів публічного управління внаслідок цього нововведення має стати задоволення інтересів споживачів.
8. Зміна механізмів контролю, в результаті якої пріоритет мають отримати зовнішні, громадські форми контролю над внутрішніми, бюрократичними. Дані напрями обумовлені переорієнтацією державного управління на регулювання процесів соціальної модернізації та становлення соціально орієнтованих ринкових відносин [10, с. 160].

Висновки. Отже, для того щоб вітчизняне публічне управління змогло виконувати свої функції щодо суспільних орієнтацій трансформацій українського суспільства, воно має зазнати принципово якісних змін, в основі яких мають лежати нові стратегії інноваційного роз-

витку системи публічного управління, які зорієнтовані на потреби суспільства і громадян. Підвищення ефективності і результативності публічного управління, посилення відповідальності органів публічної влади за надання якісних послуг населенню стає все більш взаємопов'язаним із розвитком її інноваційного складника, що зумовлює використання широкого спектру інноваційних методів, технологій та інструментів управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бакуменко В., Попов С. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. *Ефективність державного управління: Збірник наукових праць*. 2015. № 43. С. 21-28.
2. Колот А.М., Никифоров А.Є. Мотивація інноваційної діяльності: теорія і практика державного управління. *Економіка та держава*. 2008. № 5. С. 17-23.
3. Лаврук О.С., Лаврук В.В. Методичні підходи до формування та реалізації системи управління персоналом органів публічного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. наук. фах. вид.* 2018. № 9. URL: <http://188.190.33.55:7980/jspui/handle/123456789/5830>
4. Луциків І.В., Сороківська А.О., Котовська І.В. Дослідження особливостей інноваційного розвитку системи публічного управління України. *Економіка та суспільство*. 2017. Вип. 12. С. 124-128.
5. Обушна Н.І. Новий публічний менеджмент як сучасна модель регулювання суспільних процесів. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/5.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/5.pdf)
6. Панченко Г.О. Інноваційна парадигма розвитку публічного управління. *Topical issues of the development of modern science. Abstracts of IX International Scientific and Practical Conference (Sofia, Bulgaria 6-8 May 2020)*. С. 620-624.
7. Пилипенко О.В. Державне управління інноваційною діяльністю в Україні: проблеми та перспективи. *Науковий журнал «Економіка України»*. 2016. № 9. С. 31-43.
8. Попок А.А., Попок С.А. Інноваційна діяльність в органі публічної влади: системний підхід. *Вісник НАДУ*. 2015. № 2. С. 12-18.
9. Федорчак О.В. Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління. *Державне управління: теорія та практика: електрон. наук. фах. вид. НАДУ*. 2006. № 1. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2006-1/txts/TEKNOLOGIYA/06fovmdu.pdf>
10. Хачатурян Х.В. Інновації в державному управлінні: Монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2005. 252 с.
11. Шовкун І.Г., Дибчинська Я.С. Новий публічний менеджмент як концепція публічного управління. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2017. Вип. 69. С. 195-201.
12. Ющенко Л.І. Застосування концепції «управління за результатами» у діяльності органів публічної влади. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Т. 29. № 1. С. 172-177.