

С. В. Якименко

аспірант кафедри менеджменту організацій
Дніпровського державного аграрно-економічного університету

ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються практичні аспекти інноваційної трансформації системи державного управління в Україні, найбільш актуальні в умовах наявності концептуальних засад адміністративного реформування. Здійснено обґрунтування адміністративної реформи як системного механізму становлення інноваційної моделі державного управління. Виокремлено основні проблеми його інноваційного розвитку у контексті взаємозв'язку з соціальною модернізацією українського суспільства.

Ключові слова: державне управління, управлінські інновації, механізми управління, адміністративна реформа, модель.

Постановка проблеми. Зараз інноваційний розвиток системи державного управління можливий лише як становлення нової моделі державного управління, здатної постійно змінюватися і генерувати інновації в об'єкті управління. Тому мова йде не про окремі інновації чи інноваційні проекти в органах державної влади, а про більш-менш узгоджені та синхронізовані зміни усіх її структурних компонентів, особливо тих, що мають системоутворюючий характер стосовно інноваційних процесів, тобто пов'язані з практичною інноваційно-трансформуючою діяльністю системного характеру. У зв'язку з цим найбільш «актуальним напрямком удосконалення державного управління є впровадження у його практику сучасних методів і технологій інноваційної діяльності» [1, с. 91]. Не менше значення мають і інституційні інновації, оскільки саме вони мають забезпечити трансформацію соціальних інститутів відповідно до нових вимог інноваційного розвитку країни та становлення нових, більш адекватних динамічному розвитку механізмів взаємодії управлінських структур різного рівня і загалом у системі суб'єкт-об'єктних відносин управлінської системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми ефективного використання потенціалу інновацій у держав-

ному управлінні активно досліджують Л. Антонюк, П. Бубенко, А. Гальчинський, Н. Круглова, Ю. Морозов, С. Покропивний, М. Портер, В. Семиноженко, В. Соловйов, Е. Уткін, Р. Фатхутдінов, Р. Фостер, К. Фрімен, Й. Шумпетер, В. Яковенко та інші фахівці. У своїх працях вони розглядають питання створення та реалізації інновацій, формування інфраструктури та створення правової бази інноваційних процесів у державному управлінні у контексті управління інноваційним розвитком суспільства та його окремих сфер. Разом з тим проблема інструментарію, механізмів формування інноваційної моделі державного управління залишається на периферії наукових досліджень.

Мета статті – визначення характеру та проблемних аспектів становлення механізмів інноваційного розвитку вітчизняного державного управління.

Виклад основного матеріалу. Основна проблема практичного впровадження механізму інноваційного розвитку вітчизняного державного управління полягає у тому, що наявні організаційні структури є бюрократизованими, вони мало пристосовані до змін і конституювання інноваційного типу діяльності, а тому самі по собі інновацій не продукують ні у собі, ні в об'єкті управління. Джерелами інновацій можуть бути тільки цілеспрямовані дії з певного центру інноваційного розвитку у системі державного управлін-

ня, що використовує певний інструментарій впливу, пов'язаний зі стратегічним плануванням системних інновацій.

Отже, можна констатувати, що для здійснення інноваційної трансформації вітчизняної системи державного управління необхідні: Концепція становлення інноваційної моделі державного управління, що обґрунтовує перехід до засад публічного управління; Доктрина реформування системи державного управління, в якій мають бути сформульовані стратегічні цілі інноваційних перетворень і основні ресурси і механізми їх здійснення; Стратегічна програма модернізації системи вітчизняного державного управління стосовно інституційної та функціональної трансформації системи державної влади; проект створення системи державного управління інноваційною діяльністю, включаючи програму упровадження управлінських інновацій, що синхронізувала б модернізацію суспільства та сфери державного управління; проект інфраструктурного забезпечення соціальних та управлінських інновацій на тих же комплементарних засадах; державна програма нормативно-правового супроводу інноваційних процесів у суспільстві та органах державної влади з її відповідним інституційно-організаційним та процесуальним забезпеченням; державна програма формування фінансових механізмів підтримки інноваційних проектів.

Ми згодні з дослідниками, які вважають метою інноваційної перебудови системи органів влади не просто галузеву ефективність, оптимізацію процесу прийняття і реалізації управлінських рішень, а «реалізацію основних функцій інноваційного державного управління», до яких слід віднести насамперед наукове прогнозування інновацій, використання наукових досягнень для розвитку економіки, ініціювання та підтримку інноваційної діяльності у суспільстві з боку органів державної влади [2, с. 9].

Що стосується практичної форми, то вже традиційно у нас у країні управлінські інновації розглядаються у межах процесу здійснення адміністративної реформи, результатом якої саме і має бути становлення інноваційної моделі державного

управління. Під назвою адміністративної реформи насправді розуміється досить складний комплекс інноваційних процесів інституційного, управлінсько-культурного, комунікаційного тощо характеру, що поєднані у межах застосування системно-модельного підходу до здійснення державно-управлінських інновацій. Дана реформа описує модель всеохоплюючих трансформацій вітчизняного державного управління у напрямі формування засад публічного управління, тобто з орієнтацію на передові світові зразки організації діяльності органів державної влади. Цілепокладання у межах адміністративної реформи має інноваційний характер і обґрунтовує цільові орієнтири державно-управлінських інновацій стратегічного характеру, як то: становлення сучасної клієнталістської моделі надання якісних управлінських послуг; радикальне звуження прямого управління органами державної влади діяльності економічних суб'єктів та інститутів громадянського суспільства загалом; перехід на показники зовнішньої ефективності виконавчої влади на всіх рівнях тощо.

Визначені цілі, хоча і є далеко не однозначними та вичерпними, є достатніми для характеристики адміністративної реформи як інноваційного процесу, вони у цілому виконали завдання сформулювати стратегічні напрями та ресурси інноваційних змін вітчизняної системи державного управління, прояснити можливості і потенціал цієї системи сформувати інноваційну модель, яка є адекватною вимогам українського соціуму у процесі його модернізації. Інновації на рівні технологій і механізмів державного управління забезпечують ресурси досягнення вказаних цілей і відповідно соціальних результатів у напрямі становлення моделі публічного управління з якісним зростанням ролі громадянських інститутів та активізації каналів їх впливу на трансформацію органів державної влади.

Таким чином, адміністративну реформу можна у цілому вважати інструментом формування інноваційної моделі державного управління, оскільки вона орієнтує, з одного боку, на якісні і комплексні зміни у системі державної влади, а з другого

боку – на формування нових взаємовідносин між державою та суспільством, громадянами. Відповідно вітчизняні дослідники визначають її як «багатовимірне явище, яке з'єднує системні інновації, комплексні трансформаційні інновації та радикальні інновації, які змінюють саму природу державного управління» [3, с. 155]. У межах реалізації адміністративної реформи в Україні здійснюється практичний інноваційний процес зміни моделі державного управління. Характеристики цього процесу дають підстави вважати його механізмом становлення інноваційної моделі публічного управління за процесуальними ознаками. До останніх слід віднести наступне: управлінські інновації мають постійний, комплексний та взаємообумовлений характер і відповідно орієнтовані на зміну якості управлінської системи; концептуальна основа практичного процесу реформування сформована на основі засад інноватики та принципів стратегічного планування інноваційних змін; результат адміністративної реформи формулюється як радикальна модельна зміна системи державного управління, що характеризується як об'єкт інноваційних трансформацій; механізми здійснення адміністративної реформи за своїми характеристиками є механізмами здійснення інноваційного процесу, оскільки включають його традиційні складові у вигляді цілей і ресурсів інновацій, суб'єкт-об'єктної взаємодії, наявності інструментарію здійснення і вимірних показників досягнення успіху; реформування розглядається як неперервний процес трансформацій управлінської системи з поєднанням груп інноваційних змін різного циклу і формуванням механізмів неперервного самооновлення управлінської системи.

Основні цільові орієнтири державно-управлінських інноваційних змін мають модельний характер, тобто вони задають основні параметри нової моделі, такі як перехід до засад управління за результати; упровадження клієнталістської моделі, стандартів державних послуг, адміністративних регламентів; становлення нової системи оцінки ефективності управлінської діяльності на основі автоматизованої інтегрованої системи моніторингу

наслідків роботи органів виконавчої влади у контексті взаємозв'язку соціальних та управлінських результатів; організаційно-інституційне оформлення процедур надання державних послуг; упровадження електронного урядування; формування антикорупційних механізмів у системі державної влади на основі принципів публічного управління; формування відкритого та прозорого державного управління з суттєвим розширенням сфери публічного управління та ролі громадянських інститутів; інформатизація діяльності органів державної влади у процесі становлення мережно-просторових моделей управлінської діяльності; чіткий взаємозв'язок між цілями та ресурсним забезпеченням інноваційних змін з акцентуванням організаційного та кадрового супроводу процесу реформування, становлення інноваційної управлінської культури організаційного та персонального характеру [4].

Адміністративна реформа виступає як інноваційний механізм розвитку вітчизняного державного управління, орієнтуючи на кінцевий результат у вигляді нової системи публічного управління з новою якістю соціальної ефективності, а не внутрішньої ефективності внаслідок скорочення витрат, а також регламентуючи структуру інноваційного процесу. Остання чітко відповідає усталеним уявленням у межах теорії інноватики і включає установчий етап реформ з виробленням стратегії інноваційних змін та їх забезпеченням ресурсами; процесуально-інституційний з упровадженням поєднаних взаємозв'язаними цілями комплексних і різнорівневих інновацій, що переводять у нову модельну якість базові складові системи державної влади; системний з переведенням на рівень нової системної організації усіх нововведень у вітчизняному державному управлінні.

Механізми становлення нової моделі державного управління, визначені адміністративною реформою, мають і чітке змістовне наповнення, виходячи з досвіду подібних процесів в інших країнах. Зокрема, акцентується упровадження на національному підґрунті таких інноваційних моделей управлінської діяльності як система державного менеджменту, що має трансформувати бюрократичну модель

публічного адміністрування у менеджуральну модель публічного управління; модель «New public management» із використанням сучасних європейських засад поєднання клієнталізму та державного лідерства; моделі менеджменту персоналу у контексті засад концепції людського капіталу; принципів децентралізації як основи взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування тощо.

Значення адміністративної реформи як механізму становлення інноваційної системи вітчизняного державного управління визначається у цілому її роллю як процесу, що визначає характер майбутнього цієї системи та принципи і інструментарій управління її інноваційними змінами у контексті процесу соціальної модернізації. Незавершеність, незбалансованість, утопічність (відірваність від реальних можливостей) процесу реформування збільшує розрив між реальними можливостями системи державної влади щодо впровадження інновацій та все більшими потребами суспільства у цій царині і відповідно конфліктний потенціал взаємодії держави та громадянського суспільства.

Власне нова модель державного управління являє собою і нову модель управління суспільством, і механізм формування нової моделі розвитку суспільства. Якщо говорити про нашу країну, то мова йде про заміну адміністративно-нормативної моделі моделлю державного управління на основі зовнішніх (соціальних) результатів. Отже, і адміністративна реформа орієнтує на комплекс управлінських інновацій інструментального характеру, які забезпечують соціальну ефективність на основі переорієнтації діяльності органів державної влади з урахування ресурсів на оцінку соціальних результатів [5, с. 38]. При цьому дослідники вказують, що вказана ефективність має носити не тільки якісний, а й вимірний характер, тобто має бути засвідчена відповідними показниками, що демонструють збалансованість державних послуг, їх оптимальність, доступність, технологічну довершеність, відповідність стандартам тощо [6, с. 404].

Вирішення вказаної проблеми бачиться на шляху впровадження у діяльність органів державної влади технологій оцінки за

результатами, які практикуються у корпоративно-приватному секторі. За кордоном, насамперед у США, цей процес адаптації бізнес-технологій до потреб державного управління здійснюється з 1960-х років. У розвинених європейських країнах теж сформувалися інноваційні форми організації процесу надання державних послуг на основі адаптованих із приватного сектора засад договірної обслуговування. Відповідно на цій основі визначається результативність діяльності органів державної влади як соціальний ефект від послуг та ефективність на основі визначення співвідношення отриманих результатів при певних ресурсних затратах [7]. На нашу думку, в основі формування інноваційних механізмів державного управління введення саме таких технологій дозволяє сформулювати реальні передумови переходу на нову модель управлінської діяльності.

Безумовно, впровадження даних та інших нововведень вимагає цілеспрямованої діяльності не тільки стосовно їх планування, а й у контексті наявних перепон цьому процесу. Невіддільним елементом здійснення інноваційних проектів у сфері державного управління є подолання опору. Наявні як об'єктивні перепони на шляху реформування, пов'язані з бюрократизацією органів державної влади, відсутністю гнучкості та механізмів належного контролю, недосконалістю правового забезпечення, нововведень, корупцією тощо, так і суб'єктивні, викликані наявною управлінською культурою, мотивацією, формами комунікації, кадрової стратегії. Практика показує, що самі по собі всі ці перепони не зникають у процесі здійснення маргінальних реформ чи навіть системних змін, але не підкріпленою цілеспрямованою інноваційною політикою. Більше того, несистемне здійснення управлінських інновацій загострює проблеми реформування державної влади і відповідно суперечності у розвитку об'єкта державного управління – українського суспільства. Результатом такого загострення є посилення кризи і вимоги ще більш радикальних форм адміністративного реформування з ще більшим опором нововведенням з боку бюрократичного апарату.

У науковій літературі характеризують різні аспекти організаційно-системного опору здійсненню адміністративного реформування, що дає підстави виділити основні з них. Найбільшу загрозу на сьогодні представляють бюрократизація виконавчої влади та корупція на всіх її щаблях. І соціальні, і управлінські нововведення тонуть у болоті бюрократичних процедур та корупційних схем. В умовах корупції взагалі будь-які нововведення трансформуються просто у нові системи поборів та схеми розкрадання державних фінансів і ресурсів. Тому «до моменту вступу у силу, позитивний ефект від інновацій часто стає неадекватним по відношенню до поточної ситуації і його ефект зводиться до нуля» [8, с. 242].

На загальносистемному рівні основна проблема виявляється у радикальному ослабленні державних інститутів в Україні загалом. Це пов'язано не лише із зовнішніми чинниками, а головним чином через процеси відчуження держави від своїх громадян, засилля приватних інтересів у діяльності її органів, відсутність реальних процесів становлення ефективно демократичної влади. Не останню роль відіграє і практика державного управління, яка здійснюється в умовах браку державної ідеології, послідовності у здійсненні державної політики та реальних управлінських інновацій у вигляді синхронізованих проектів адміністративного реформування.

Величезне негативне значення має система ієрархічної концентрації і централізації владно-управлінських функцій. При цьому сьогодні вже потрібно говорити не лише про спадок тоталітарного минулого, а й про новітні вітчизняні традиції концентрації владних повноважень у центрі на шкоду розвитку механізмів самоуправління та самоорганізації. Децентрація і децентралізація у зв'язку з цим мають розглядатися як пріоритетний шлях до структурно-функціональної перебудови всієї системи державного управління та місцевого самоврядування. У першому випадку мова йде про передачу значної частини управлінських функцій призначеним на місця урядовцям чи сформованим структурам, а та-

кож дроблення влади на тому чи іншому рівні. У другому випадку основні управлінські рішення передаються на нижчий рівень, при цьому регіональні та місцевого населення. Вважається, що внаслідок цього суттєво зростає ефективність демократичних процедур, для яких рівень регіонів та територіальних громад є набагато сприятливіший, а також забезпечується основа ефективного управління за результатами.

Слід також вказати на корпоративну обмеженість у межах відомчих інтересів системи виконавчої влади. Вона по суті стала інструментом просування та захисту інтересів чиновництва, демонструючи тотальну неефективність як механізм управління державними інтересами, власністю та проектами. Центральні органи управління перетворилися у професійні вертикально інтегровані корпорації, які захищають виключно власні інтереси та інтереси своїх клієнтів зі сфери бізнесу, при цьому державні інтереси відходять на задній план. Відповідно вони мають пряму зацікавленість у торпедуванні будь-яких змін, що підпорядковують відомчі та приватні інтереси загальнодержавним. При цьому ця система дуже важко піддається реформуванню, оскільки відсутні механізми як її кадрового оновлення, так і системних структурно-функціональних змін, при цьому гарантими ефективного опору нововведенням є і наявна система наглядових та правоохоронних органів.

На інструментальному рівні найбільшу загрозу являє відсутність науково обґрунтованого та практично орієнтованого стратегічного планування розвитку системи державного управління. Всі розуміють невідповідність наявної моделі системи державної влади потребам інноваційного та демократичного розвитку країни в інтересах громадян. Проте послідовної стратегії інноваційних змін державних інститутів немає, а з цим пов'язана і відсутність цілеспрямованої трансформації соціальних інститутів.

Нарешті, слід сказати і про кадровий потенціал управлінських інновацій. Відсутність цілеспрямованих реформ в управлінні і у суспільстві приводить до дегра-

дації людського капіталу країни загалом та особистісного потенціалу державних службовців зокрема. Високопрофесійні та етичні управлінські кадри є сьогодні величезним дефіцитом, причому не лише у системі державної влади, а й у приватному секторі. За статистикою «індексів державного управління» Світового банку якість управління в Україні є однією з найнижчих в Європі.

За таких умов на сьогодні просто планування управлінських інновацій вже недостатньо, необхідно поєднувати інноваційні реформи з механізмами їх адаптації до реальних умов. Адаптивне управління як основа адаптації процедур адміністративного реформування стає невіддільною складовою формування нової моделі державного управління. Воно дає змогу поєднати заплановані зміни у структурі та функціях органів державної влади з прогнозами тенденцій розвитку суспільства та наявними ресурсами здійснення інновацій і подолання перепон на шляху цього процесу. Відтак у процесі реформ формується гнучка, збалансована, відкрита, здатна до динамічного розвитку і виконання різноманітних функцій система державного управління, адекватна завданням управління процесом модернізації українського суспільства. Отже, подолання опору реформам здійснюється як попередження неузгодженості розвитку вітчизняної системи державного управління з інноваційними змінами суспільства.

Висновки і пропозиції. Таким чином, саме перехід до інноваційної моделі державного управління забезпечує практичне реформування системи державної влади і відповідно її адаптацію до вимог модернізації українського суспільства і його соціально-економічної сфери. Ефективним механізмом такої інноваційної трансформації має стати адміністра-

тивна реформа, однак лише у випадку наповнення її конкретним інструментально-технологічним змістом. Реальність управлінського реформування визначається врахуванням ресурсів та ризиків з виходом на розуміння системних проблем. Відповідно у центрі подальших досліджень має стати проблематика ресурсів, потенціалу та загроз, які виникають у процесі інноваційних змін системи вітчизняного державного управління.

Список використаної літератури:

1. Перов С. В. Инновации в государственном управлении. Актуальные проблемы российского права. 2008. № 3. С. 91-96.
2. Стригун В. О. Організаційне забезпечення переходу до інноваційного державного управління науково-технічною діяльністю: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Академія муніципального управління. К., 2009. 20 с.
3. Хачатурян Х. В. Інновації в державному управлінні. Національна академія держ. управління при Президентові України. К.: Вид-во НАДУ, 2005. 251 с.
4. Орлов О. В. Методологія становлення і розвитку інноваційної теорії державного управління: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2013. 37 с.
5. Кожухова Н. В., Полежаев К. А. Инновационные методы управления персоналом государственной и муниципальной службы. Национальная Ассоциация Ученых. 2016. № 5-2 (21). С. 38-40.
6. Граждан В. Д. Государственная гражданская служба. М.: ЮРКНИГА, 2012. 480 с.
7. Зарубежный опыт организации государственной службы. URL: <http://gpp.nashaucheba.ru/docs/index-36129.html>. Дата обращения: 17 января 2018 г.
8. Мустафина Н. И., Корнеева К. А. Инновации в государственном управлении. Понятие и актуальные проблемы. Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания. 2010. № 3. С. 241-244.

Якименко С. В. Проблемы становления механизмов инновационного развития государственного управления в Украине

В статье рассматриваются практические аспекты инновационной трансформации системы государственного управления в Украине, наиболее актуальные в условиях наличия концептуальных основ административного реформирования. Осуществлено обоснование административной реформы как системного механизма становления инновационной модели государственного управления. Выделены основные проблемы его инновационного развития в контексте взаимосвязи с социальной модернизацией украинского общества.

Ключевые слова: государственное управление, управленческие инновации, механизмы управления, административная реформа, модель.

Yakimenko S. Problems of mechanisms of innovative development of public administration becoming in Ukraine

The article deals with the practical aspects of the innovative transformation of the public administration system in Ukraine, which are most relevant in the presence of the conceptual foundations of administrative reform. The substantiation of administrative reform as a system mechanism for the formation of an innovative model of public administration has been substantiated. The main problems of its innovation development are outlined in the context of the relationship with the social modernization of Ukrainian society.

Key words: public administration, managerial innovations, management mechanisms, administrative reform, model.