

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Кафедра методики управління навчальним закладом

**ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ІННОВАЦІЙ У РЕФОРМУВАННІ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

НАУКОВА РОБОТА

Студенток 1 курсу (магістратури)

Гуманітарно-педагогічного факультету

Спеціалізація «Управління навчальним  
закладом»

Хмельовської Марини Миколаївни та

Олійник Аліни Ігорівни

НАУКОВИЙ КЕРІВНИК

Професор кафедри методики навчання та  
управління навчальним закладом

Журавська Ніна Станіславівна

Київ – 2017

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<a href="#">РОЗДІЛ 1</a> МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ .....	.6
1.1. Управлінська інновація як поняття та об`єкт наукового дослідження .....	6
1.2. Особливості інновацій у державному управлінні .....	11
<a href="#">РОЗДІЛ 2</a> ІННОВАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
2.1. Управлінські інновації як складова модернізації України	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
ВИСНОВКИ.....	26
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

## ВСТУП

Втілення в життя реформ у сфері державного управління потребує наукового обґрунтування соціальної сутності та напрямів реалізації цього процесу. Традиційно в науці подібне концептуальне обґрунтування здійснюється на основі певних наукових принципів, об'єднаних у методологічні основи тієї чи іншої галузізнань чи теорії. Аналіз методологіїздійснення адміністративної реформи як системи управлінських інновацій є однією з пріоритетних проблем теорії державного управління на сучасному етапі розвитку. Встановлення конкретного кола аспектів, що характеризують суть будь-якого поняття, є початковим моментом для формулювання цілей, структури й обсягу подальших досліджень. Методологія аналізу управлінських інновацій передусім визначається змістом основних понять, що характеризують дане явище. Найбільше теоретико-методологічне навантаження несе поняття “інновація” та його галузева конкретизація - “управлінська інновація”. Їх зміст є надзвичайно багатовимірним, оскільки вказані поняття широко застосовуються для дослідження різноманітних соціальних об'єктів практично в усіх гуманітарних та переважній більшості технічних наукових галузей. Поняття “інновація” відповідає англійському innovation. Буквальний переклад з англійського означає “введення новацій” і найкраще відповідає змісту слова “нововведення”. Інновації чи нововведення поширюються на весь спектр соціальних явищ та процесів - новий порядок, новий звичай, новий метод, нова форма управління тощо. Інновація в буквальному розумінні означає процес використання нового в будь-якій сфері діяльності. Поняття “інновація” з'явилося в наукових дослідженнях у ХХ ст. і спочатку мало значення проникнення деяких елементів однієї культури в іншу (звичаїв, способів організації життєдіяльності, зокрема виробництва). Інновації є результатом діяльностіз оновлення, перетворення попередньої діяльності, що приводить до заміни одних елементів іншими або доповнення наявних

новими. Подібна діяльність має загальнізакономірності: визначаються цілі зміни, новація розробляється, випробовується, освоюється, поширюється і, нарешті, “відмирає”, вичерпуючись фізично і морально. У процесі здійснення інновацій при подоланні інерції порядку, що склався, майже завжди виникає проблема наслідків – очікуваних, бажаних і шкідливих. Перехід предмета в новий стан або нову якість реалізується у вигляді нововведень. Більш поширене загальне розуміння інновації як використання в тій або іншій сфері суспільства результатів інтелектуальної діяльності, спрямованих на вдосконалення процесу діяльності або його результатів. Загальнонаукове значення поняття “інновація” набуло в процесі розширення свого змісту за межі простих технологічних процесів, коли воно стало широко застосовуватися для характеристики соціальних феноменів. Соціальна інновація як сфера наукового дослідження та практичного застосування виникла з перших спроб систематизації даних про впровадження нового і про подолання психологічного опору цьому процесу. Значного поширення новий термін набув з часу формування теорій постіндустріального (інформаційного) суспільства як відображення його найбільш сутнісної риси. Відомий фахівець у сфері соціального управління П.Друкер, один із фундаторів сучасної концепції соціальних та управлінських інновацій, писав, що вона має соціальну цінність, що соціальна інновація – це зміна звичного типу мислення і стилю життя. Внесення динамічності в “стійкий” порядок, створення вищого рівня невизначеності – ось, на думку П.Друкера, суть інноваційної діяльності як соціально–управлінського процесу.

**Актуальність** визначається потребою проведення дослідження ефективності інновацій у реформуванні державного управління в Україні.

**Мета** дослідження полягає в оцінюванні ефективності інновацій у реформуванні державного управління в Україні.

**Об’єктом** дослідження є державні заклади.

**Методи дослідження:** розглянути ефективність інновацій у реформуванні державного управління в Україні.

**Структура роботи.** Наукове дослідження складається зі вступу, двох розділів, загальних висновків та списку використаної літератури.

**У вступі** обґрунтовано вибір теми дослідження, її актуальність, визначено мету, завдання, об'єкт.

**У першому розділі** аналізується методологія дослідження інновацій у державному управлінні.

**У другому розділі** описуються інновації в державному управлінні.

**У висновках** узагальнено результати проведеного дослідження, сформульовано основні висновки, окреслено перспективи подальшого опрацювання зазначеної проблеми.

**У списку використаних джерел** подається перелік літератури, використаної для написання дослідницької роботи.

# РОЗДІЛ 1

## МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

### 1.1 Управлінська інновація як поняття та об'єкт наукового дослідження

Втілення в життя реформ у сфері державного управління потребує наукового обґрунтування соціальної сутності та напрямів реалізації цього процесу. Традиційно в науці подібне концептуальне обґрунтування здійснюється на основі певних наукових принципів, об'єднаних у методологічні основи тієї чи іншої галузі знань чи теорії. Аналіз методології здійснення адміністративної реформи як системи управлінських інновацій є однією з пріоритетних проблем теорії державного управління на сучасному етапі розвитку. Встановлення конкретного кола аспектів, що характеризують суть будь-якого поняття, є початковим моментом для формулювання цілей, структури й обсягу подальших досліджень. Методологія аналізу управлінських інновацій передусім визначається змістом основних понять, що характеризують дане явище. Найбільше теоретико-методологічне навантаження несе поняття “інновація” та його галузева конкретизація – “управлінська інновація”. Їх зміст є надзвичайно багатовимірним, оскільки вказані поняття широко застосовуються для дослідження різноманітних соціальних об'єктів практично в усіх гуманітарних та переважній більшості технічних наукових галузей. Поняття “інновація” відповідає англійському *innovation*. Буквальний переклад з англійського означає “введення новацій” і найкраще відповідає змісту слова “нововведення”. Інновації чи нововведення поширюються на весь спектр соціальних явищ та процесів - новий порядок, новий звичай, новий метод, нова форма управління тощо. Інновація в буквальному розумінні означає процес використання нового в будь-якій сфері діяльності [4, с. 10]. Поняття “інновація” з'явилося в наукових дослідженнях у ХХ ст. і спочатку мало значення проникнення деяких елементів однієї культури в іншу (звичай,

способів організації життєдіяльності, зокрема виробництва). Інновації є результатом діяльності з оновлення, перетворення попередньої діяльності, що приводить до заміни одних елементів іншими або доповнення наявних новими. Подібна діяльність має загальні закономірності: визначаються цілі зміни, новація розробляється, випробовується, освоюється, поширюється і, нарешті, “відмирає”, вичерпуючись фізично і морально. У процесі здійснення інновацій при подоланні інерції порядку, що склався, майже завжди виникає проблема наслідків – очікуваних, бажаних і шкідливих. Перехід предмета в новий стан або нову якість реалізується у вигляді нововведень. Більш поширене загальне розуміння інновації як використання в тій або іншій сфері суспільства результатів інтелектуальної діяльності, спрямованих на вдосконалення процесу діяльності або його результатів. Загально наукове значення поняття “інновація” набуло в процесі розширення свого змісту за межі простих технологічних процесів, коли воно стало широко застосовуватися для характеристики соціальних феноменів. Соціальна інновація як сфера наукового дослідження та практичного застосування виникла з перших спроб систематизації даних про впровадження нового і про подолання психологічного опору цьому процесу. Значного поширення новий термін набув з часу формування теорій постіндустріального (інформаційного) суспільства як відображення його найбільш сутнісної риси. Відомий фахівець у сфері соціального управління П.Друкер, один із фундаторів сучасної концепції соціальних та управлінських інновацій, писав, що вона має соціальну цінність, що соціальна інновація – це зміна звичного типу мислення і стилю життя. Внесення динамічності в “стійкий” порядок, створення вищого рівня невизначеності – ось, на думку П.Друкера, суть інноваційної діяльності як соціально–управлінського процесу .

Соціальна інновація стала об’єднуючим поняттям для змін у будь–яких сферах діяльності, і конкретне значення терміна “інновація” залежить від мети дослідження, вимірювання або аналізу об’єкта. Існує цілий ряд типів інновацій: введення нового продукту (товарна інновація); введення

нового методу діяльності (технологічна інновація); створення нового ринку товарів або послуг (ринкова інновація); освоєння нових способів організації ринкової діяльності (маркетингова інновація); трансформації структури управління (управлінська інновація) тощо. Таким чином, управлінські інновації є самостійним класом інноваційних явищ та процесів з власною специфікою та сферою функціонування. Разом з тим для управлінських інновацій у вигляді окремих елементів характерні і риси інновацій усіх інших типів (формування нових послуг, ринку управлінських послуг, впровадження нових управлінських технологій, реалізація нових маркетингових підходів у діяльності органів державного управління тощо). Управлінські інновації в контексті особистісного виміру включають у себе не лише зміни в методологіях та технологіях управлінської діяльності, а й певні аспекти духовної творчості, загалом наукової і розумової діяльності, мотивацію і способи поведінки, які якісно відрізняються від тих, щомали місце раніше, нові ціннісні та корпоративно-культурні елементи тощо. Теоретичне системне визначення представляє інновацію як активну або пасивну зміну даної управлінської системи щодо зовнішнього середовища.

Таким чином, можна констатувати, що поняття “управлінська інновація” має широкі межі свого застосування і відповідно величезний методологічно–евристичний потенціал. Розкриття тих чи інших його аспектів є важливою методологічною основою дослідження проблем модернізації системи державного управління. Специфіка інновації як методологічної основи аналізу управлінських явищ полягає в тому, що:

- 1) на перший план виходять ті зміни, які відіграють суттєву роль у розвитку досліджуваного явища;
- 2) у центрі уваги перебувають не стільки процеси продукування нового, скільки процеси його впровадження.

Перша методологічна особливість дає можливість відрізнити, власне, інновації від несуттєвих видозмін, а також від реорганізацій (наприклад, створення нових управлінських структур без розробки стратегічних



напрямів). Друга методологічна особливість орієнтує будь-яке дослідження інновацій на кінцевий результат діяльності. У сучасному розумінні інновація – це не просто поява нового, а поширення нового в соціальній практиці. Інновації – це використання в тій або іншій сфері суспільної діяльності результатів інтелектуальної праці, технологічних розробок, спрямованих на вдосконалення соціально-економічної діяльності [8, с. 5]. Основу інновації складає новація – оформлений результат досліджень чи узагальнень практичного характеру в якій-небудь сфері діяльності з підвищення її ефективності. Головне – впровадити новацію, перетворити її на форму інновації, тобто завершити інноваційну діяльність і одержати позитивний результат, потім продовжити дифузю інновації. Інновація – кінцевий результат упровадження новації з метою зміни об'єкта управління й отримання економічного, соціального, екологічного, науково-технічного або іншого виду ефекту [18, с. 45]. Таким чином, з моменту появи до моменту поширення новація набуває нової якості – стає інновацією (в управлінській практиці цей проміжок часу між появою новації і її втіленням у соціальній практиці називається інноваційним лагом). Новація стає соціальною реальністю тільки у вигляді інновації, тобто через формування нових соціальних практик. Це формування нової соціальної якості вимагає витрат ресурсів (енергії, часу, фінансів тощо). Тому основними елементами інноваційного процесу виступають новації, ресурсне забезпечення (інвестиції різного роду), управління вказаним процесом та, власне, інновації. У процесуальному плані під інноваціями в широкому значенні розуміється використання новацій у вигляді нових технологій, видів продукції і послуг, організаційно-технічних і соціально-економічних рішень управлінського, виробничого, фінансового, комерційного або іншого характеру, що дає зростання результативності певного виду діяльності. У державному управлінні інновації – це використання новацій (організаційних, інструментально-операційних, структурно-функціональних тощо) з метою збільшення ефективності (результативності) управлінської діяльності як у

технологічному вимірі (внутрішньо–системному), так і стосовно соціального ефекту державного управління (зовнішньо–системний вимір). Важливу методологічну роль відіграє категорія інноваційного процесу в системі державного управління, що відображає динамічний аспект інновацій. Інноваційний процес стосовно державного управління – це послідовний ланцюг подій, у ході яких управлінська інновація проходить свій шлях від ідеї до конкретної управлінської практики (технології, структури, послуги в системі органів державної влади) і системно поширюється в діяльності органів державного управління [16, с. 5]. Інноваційний процес не завершується впровадженням нової управлінської методології чи технології, оскільки у міру поширення (дифузії) новація вдосконалюється, стає ефективнішою, набуває нових споживацьких властивостей. Тому дослідження інноваційного процесу в системі державного управління орієнтує на постійний характер змін та систему перманентних реформ. Цей підхід є загальноприйнятим у світовій практиці державного управління, і інтерпретація адміністративної реформи в контексті категорії інноваційного процесу сприяє його закріпленню й у вітчизняній управлінській практиці як одного з її системоутворюючих принципів. Важливим методологічним аспектом застосування поняття “інноваційний процес” у теорії державного управління є його орієнтованість на кінцевий результат у межах певного управлінського циклу. Інноваційний процес не буде повністю завершеним, якщо він зупиниться на одній з проміжних стадій, або якщо інновації не використовуються в постійному режимі, наприклад, унаслідок невідповідності персоналу. Тому розробка проблематики реформування органів державної влади в межах концептуального змісту поняття “інноваційний процес” є певною методологічною гарантією послідовності та узгодженості етапів реформування, їх підпорядкованості стратегії та меті системної модернізації державного управління. Інноваційний процес є основою дослідження міжсуб’єктної взаємодії учасників нововведень у системі державного управління. У ньому реалізуються управлінські

відносини між ініціаторами інновацій, розпорядниками ресурсів, споживачами інновацій з приводу їх розробки, реалізації і ресурсного забезпечення. Звідси впливає ще одна методологічна функція вказаного поняття – визначення теоретичного підґрунтя аналізу суб'єктної складової інновацій у системі державного управління. Багато дослідників відзначають ще одну важливу інтеграційну методологічну функцію інноваційного процесу як категорії теорії управління. Інноваційний процес має міжгалузевий характер, тобто охоплює практично всі сфери державного управління та суміжні управлінські галузі і процеси, що здійснюються в межах об'єкта управління. Це обумовлює як суперечливість інтересів учасників інноваційного процесу, так і необхідність пошуку об'єднуючих засад їх взаємодії, а також узгодження інноваційних змін у суб'єктній та об'єктній підсистемах державного управління. Інноваційний процес через свою невизначеність, багатоваріантність та альтернативність традиції визначає особливу складність методів і прийомів управління. Це зумовлює особливості методології і організації інновацій у системі державного управління. Важливе методологічне значення має положення про те, що в процесі управління інноваційною діяльністю слід не тільки виявляти взаємозв'язки різних новацій, але і підтримувати безперервну еволюцію інноваційних складових у межах системи державного управління. Це пов'язано з розширенням меж саморозвитку і самоорганізації цієї системи і демонструє збільшені можливості вдосконалення як управлінської діяльності загалом, так і структурних перетворень зокрема. У цьому контексті можна вважати, що з розширенням ролі інноваційних процесів у системі державного управління ця система стає комплексним об'єктом інноваційного управління (менеджменту).

## **1.2 Особливості іновацій у державному управлінні**

Визначення сутнісних характеристик державного управління в контексті інноваційної діяльності концептуально забезпечується розглядом проблеми в контексті модернізаційних процесів в Україні. Відтак концепція

соціальної модернізації є одним з фундаментальних джерел розвитку як теорії, так і практики інновацій у державному управлінні. Інтерпретація концепції соціальної модернізації стосовно проблем управлінських інновацій у системі органів державної влади дає змогу визначити два основні джерела інновацій у державному управлінні. По-перше, це інновації внаслідок управління інноваційними процесами, де державне управління є одним з компонентів. Управління інноваціями в процесі соціальної модернізації є пріоритетною сферою діяльності державного управління загалом, і саме цьому аспекту приділяється основна увага і вітчизняних, і зарубіжних дослідників. По-друге, це, власне, інновації в самому державному управлінні як у системі. Вважається, що вони є похідними в системному плані від соціально-управлінських потреб, що виникають у процесі модернізаційних змін. Проте з точки зору регулювання модернізаційних реформ саме ці управлінські інновації є вирішальними, оскільки без них неможливе виконання органами державної влади своєї функції щодо оптимального управління інноваційними процесами у суспільстві, що модернізується. Відтак у межах концепції соціальної модернізації державне управління як суб'єкт та об'єкт інновацій стає складовою системних ринкових трансформацій українського суспільства. Розбудова виконавчої влади в Україні визначається як системний інноваційний процес, під час якого мають бути впроваджені нові фундаментальні засади діяльності органів державного управління, а саме: повна відповідність діяльності органів виконавчої влади своєму статусу в системі розподілу гілок влади, що означає чітку законодавчу регламентацію функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади. За рахунок цього державне управління має позбавитися таких недоліків, як бюрократія, телефонне право, корупція, підзаконна нормотворчість тощо; незалежність виконавчої влади від інших гілок влади, за рахунок чого має бути зруйнований авторитарний моноліт державної влади радянських часів та забезпечено функціонування механізмів стримування і протидії; не лише чітка система розподілу та фіксації повнова-

жень, а й така ж система розподілу відповідальності органів виконавчої влади та посадових осіб, що знищить деперсоналізацію управлінської діяльності. Створений таким чином механізм публічного контролю за діяльністю органів державної влади доповнюється механізмами інформаційної відкритості та прозорості управлінської діяльності; в основі оцінки роботи системи виконавчої влади містяться показники ефективності, що мають соціоцентричний (зовнішньо-системний), а не апаратний (внутрішньо-системний) характер. Важливою методологічною основою реформування виконавчої влади в Україні є проголошення системного підходу як основи формування нових організаційних структур, а не просто завдання економії ресурсів у процесі здійснення адміністративної реформи за рахунок скорочення системи державного управління. Державна служба має трансформуватися в інститут, що забезпечує проведення державної політики.

Розглядаючи як базисну основу інноваційної трансформації системи державного управління України реформування організаційної структури виконавчої влади, Концепція тим самим на праксеологічному рівні стверджує вузьке розуміння терміна “державне управління” як передусім державно-адміністративне управління через систему виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. На теоретико-дефінітивному рівні державне управління, однак, визначається як вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери й галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. Водночас державне управління здійснюється й за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій.

Внутрішньосистемні аспекти інновацій мають більш інструментальний характер, оскільки їх цілі визначаються все ж спрямованістю діяльності органів державної влади на соціальне регулювання. Найбільш принципове значення вони мають для суб'єктів державного управління, і лише через їх діяльність – для його об'єктів.

Центральною внутрішньосистемною проблемою управлінських інновацій є сприйняття суб'єктами державного управління потреб у змінах та потенціал цих змін в органах державної влади. Відповідно з суб'єктного боку обмеженнями інновацій є специфічні характеристики системи державного управління, її окремих структурних компонентів, і переважно людський фактор. Сприйнятливість до інновацій органів державного управління різна. Їх інноваційний потенціал залежить від параметрів організаційних структур, особливостей управлінської діяльності, професійно-кваліфікаційних характеристик персоналу, зовнішніх умов здійснення управлінських функцій тощо. У процесі здійснення інновацій запроваджується і персоніфікація суб'єктів інноваційного процесу на основі розподілу функцій, встановлення прерогатив користування результатами управлінських інновацій, субсистемних результатів інноваційної діяльності. Оскільки всі фактори детермінуючого впливу на інноваційні процеси в системі державного управління реалізуються виключно через діяльність основного його суб'єкта – державного службовця, основу суб'єктного аспекту управлінських інновацій складають зміни в управлінні персоналом органів державної влади. Розробка і впровадження управлінських інновацій значно ускладнює роботу державних службовців, вимагає від них нових навичок та компетенцій високого рівня. Досвід свідчить, що інноваційний процес є ефективною формою професійного та особистісного зростання працівників державних установ. Особливо цьому сприяє необхідне для організації інноваційної діяльності делегування повноважень і пов'язане з цим скорочення повноважень вищих рівнів системи державного управління. У процесі здійснення управлінських інновацій змінюється тип поведінки державного службовця як носія нововведень. Нова сучасна та ефективна система державного управління визначається “чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства”, у зв'язку з чим постулюється “необхідність формування нової системи державного управління як інструменту подолання кризи в Україні” [17, с. 35].

Адміністративна реформа є складним інституційним явищем. Її концепція сформована в межах модельного методологічного підходу, тобто вона задає модель системних трансформацій державного управління в контексті реформи публічного управління загалом. Основні напрями такої трансформації: формування нової ідеології державного управління; надання державних і громадських послуг; побудування ефективної системи виконавчої влади в центрі та регіоні; реформування місцевого самоврядування; реформування територіально-адміністративне; нові засади державної служби; нова система підготовки управлінських кадрів; організаційно-правове забезпечення процесу реформування [3, с. 5-6]. Основними причинами необхідності інноваційних змін названі такі: неефективність системи державного управління; інституційна еклектичність старого та нового в органах державної влади; внутрішня суперечливість державного апарату; системна незавершеність державно-адміністративного управління; непропорційні масштаби, громіздкість системи державної влади; відірваність державного управління від свого об'єкта, передусім громадян; гальмівний ефект, який існуюче державне управління здійснює по відношенню до трансформаційних процесів в українському суспільстві, зокрема стосовно соціально-економічних та політичних реформ. Обсяги та характер об'єктної складової управлінських інновацій залежить передусім від діяльності їх суб'єкта і основних складових цілепокладання інноваційного процесу в системі державного управління. Системними цілями інноваційної діяльності в державному управлінні є підвищення ефективності регулюючого впливу за рахунок оновлення всіх компонентів системи на базі оптимального використання управлінських ресурсів та потенціалу саморозвитку. Соціальні цілі спрямовані на забезпечення розвитку суспільства та задоволення потреб соціальних суб'єктів. Інноваційні цілі пов'язані з розробкою та впровадженням управлінських новацій. Пріоритетними цілями управління інноваційним процесом є: розвиток системи державного управління на базі активізації інноваційної діяльності, активне ініціювання та поширення нових

управлінських технологій і організаційних принципів, використання можливостей диверсифікації управлінської діяльності для розширення впливу держави на соціальні процеси. На тактичному рівні цілі концентруються у сфері інтенсифікації процесів розробки, впровадження і освоєння управлінських інновацій та ресурсного забезпечення цього процесу. Структурні цілі управлінських інновацій пов'язані з оптимальним функціонуванням підсистем державного управління. Формою реалізації цілепокладання в інноваційному процесі в системі державного управління є традиційна 201 України до Верховної Ради України 2002 р. “Європейський вибір” [263]. У ньому сформульовані загальні засади переходу країни на модель інноваційного розвитку та місце в цьому процесі управлінської діяльності, включаючи і процес трансформаційних змін у системі державного управління. Основною перевагою вказаного документа є визначення ролі управлінських інновацій у забезпеченні переходу України на модель інноваційного розвитку, обґрунтування комплексу необхідних для цього системних інновацій у сфері державного управління, утвердження новаторського підходу до інтерпретації державного управління як вирішального ресурсу трансформаційних змін українського суспільства. Слід особливо підкреслити, що в посланні чітко сформульовані політико–правові, організаційно–структурні та ціннісні складові моделі розвитку українського суспільства та держави як складової європейської спільноти. Тим самим системні трансформації в країні та реформування державного управління отримали чіткі правові та соціокультурні орієнтири для розробки та впровадження інноваційних змін різного рівня. Якісні параметри цілей управлінських інновацій визначаються соціальними детермінантами, однак інтенсивність інноваційних змін, способи, форми і терміни їх здійснення визначаються ресурсними можливостями системи державного управління в контексті потенціалу розвитку всього суспільства. Ресурсні можливості впливають на масштаби інноваційної діяльності, повноту охоплення проблем, черговість їх вирішення, і в найширшому трактуванні вони



включають фактично все, що може бути використане в інноваційному процесі, забезпечуючи отримання її кінцевих результатів. Цілі, характер і зміст інноваційної діяльності в галузі державного управління визначають її значну відмінність від інших форм діяльності органів державної влади. Метою інноваційного розвитку системи державного управління є створення інноваційної бази для забезпечення довгострокового економічного зростання, конкурентоспроможності країни, якості життя населення й ефективного управління на основі поєднання принципів демократії та соціально орієнтованого ринку. При цьому змінюється репрезентативність багатьох традиційних показників результативності державного управління. Акцент переноситься із завдання максимізації державного регулювання і тривалого функціонування в умовах організаційної стабільності на завдання поширення новачій та диверсифікації методів регулюючого впливу. Оновлення системи державного управління означає передусім розширення можливостей регулюючого впливу, його проникнення в нові сфери соціального життя й експансію як чинника соціального розвитку. Інноваційний розвиток вносить свої особливості у встановленні цілей і стратегічне бачення на пряму розвитку системи державного управління, модифікує завдання, що стоять перед управлінським апаратом. В умовах інноваційної діяльності різко зростає роль державного управлінця як менеджера інноваційних змін, а його особа, здібності, кваліфікація і професійні вміння фактично визначають долю адміністративної реформи. В інноваційному процесі також перебудовується весь інструментарій управлінської дії і процедура прийняття управлінських рішень.

## РОЗДІЛ 2

### ІННОВАЦІЇ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

#### 2.1 Управлінські інновації як складова модернізації України

Концепція соціальної модернізації як традиційного, так й індустріального та постіндустріального суспільств є одним із провідних напрямів розвитку сучасної соціальної науки. Саме її різноманітні різновиди становлять теоретико–методологічні засади численних соціальних проектів як у розвинених країнах, так і в країнах з перехідною економікою. Однак слід констатувати, що в державному управлінні проблематика соціальних змін та пов’язаної з ними трансформації засад управлінської діяльності перебуває на периферії проблемного поля. І це при тому, що організоване впровадження засобами державного управління ринкового мислення та відповідних моделей поведінки розглядається у теоріях соціальної модернізації як одна з найважливіших передумов успішних соціальних трансформацій. Неувага до системних соціальних змін у державному управлінні має методологічний підтекст, оскільки його дослідники, як і практики, зорієнтовані на маргінальні вдосконалення управлінської практики. Незважаючи на динамічний характер державного управління, що проявляється у його прямій залежності від соціальних змін, більшість досліджень не враховують фактор темпоральних змін і продовжують залишатися ситуативними, навіть на рівні розробки загально–теоретичних основ реформування діяльності органів державної влади. Між тим масштаби та характер інновацій у державному управлінні України безпосередньо визначаються завданнями модернізаційних реформ, які здійснюються в країні в процесі переходу від авторитарного до демократичного та соціально орієнтованого ринкового суспільства. Завдання соціальної модернізації є одночасно орієнтирами управлінських інновацій, оскільки саме завдяки останнім здійснюється як адаптація державного управління до нових соціальних реалій (внутрішньо–управлінський аспект інновацій), так і оптимізація державного регулювання модернізаційних процесів (зовнішньо–управлінський аспект

інновацій). При цьому саме через модернізаційні процеси здійснюється і вплив глобальних системних трансформацій епохи постіндустріалізму на державне управління України. Відповідно на його трансформацію впливають в основному два процеси: необхідність вироблення управлінських механізмів регулювання становлення ринкових відносин та глобальна зміна парадигми державного управління під час становлення постіндустріального суспільства та пов'язаних з ним соціальних трансформацій. Вказуючи на характер детермінації управлінських інновацій модернізаційними процесами, слід насамперед узяти до уваги належність реформ у системі державного управління до глобального соціокультурного процесу етногенезу українського народу, формою реалізації якого на сучасному етапі є соціальна модернізація. “Як соціальний феномен управління завжди адаптоване до особливостей суспільного життя певного, у тому числі державно організованого народу. Але навіть в останньому випадку воно виступає не тільки політичним інструментом вирішення конкретних соціальних конфліктів, а й насамперед компонентом культурного розвитку певної форми соціальної взаємодії, органічно пов'язаним з реальними соціальними потребами, що постійно змінюються” [2, с. 9]. Особливості та перспективи розвитку України початку XXI ст. визначають соціальні основи та субординацію пріоритетів як державного будівництва загалом, так і державного управління зокрема. Вони слугують орієнтирами при розробці як стратегії розвитку системи державного управління, так і конкретних управлінських технологій. У найбільш загальному вигляді трансформаційні процеси в сьогоднішній Україні визначають як процес соціальної модернізації. Однак більш глибокий аналіз показує, що насправді трансформаційних процесів значно більше, і під модернізацією українського суспільства, крім власне модернізаційних процесів, звичайно розуміють й інформаційну революцію, спрямовану на формування постіндустріального (інформаційного) суспільства, і національне державобудування, що має на меті становлення незалежної державності та завершення процесів етногенезу

в Україні, і соціокультурну переорієнтацію країни на європейські та загально-світові цінності з інтеграцією до відповідних спільнот по всьому спектру компонентів соціальної життєдіяльності. Вказані цілі трансформаційних процесів українського суспільства не лише детермінують зміни в системі державного управління, а й прямо залежать від них, оскільки можуть бути досягнуті лише на основі системного соціокультурного проектування, механізми якого регулюються органами державної влади. Тому потрібен детальний аналіз взаємовпливу соціальної модернізації та реформування державного управління для узгодження суб'єкт-об'єктної взаємодії в трансформаційних процесах. Актуальним у зв'язку з цим є питання вибору можливих стратегій інноваційного розвитку суспільства та системи державного управління. Державна стратегія впливає із оцінки соціальних альтернатив, і варіанти модернізації мають розглядатися в контексті довготермінової стратегії держави, особливостей розвитку суспільства і стосуватися вибору чіткої траєкторії розвитку. Найменш розробленою у вітчизняній науці державного управління є проблема його обґрунтування з погляду національного характеру державобудування. Практично в усіх своїх попередніх соціокультурних проектах український народ виступав як частина більш широкого політичного утворення. Унаслідок цього до теперішнього часу можна говорити про українську націю як культуро-генетичне утворення (правда, з певними обмеженнями, пов'язаними з процесом культурної асиміляції й експансії, що особливо стосується української еліти у імперський період розвитку). Але державно-політичні процеси етногенезу поки що явно далекі від завершення, і саме вони обумовлюють якісну новизну змін у системі органів державної влади, які зараз реалізуються в нашій країні.

Основною управлінською проблемою соціальної модернізації на сьогодні вважається невідповідність реформування системи державного управління загальним напрямом трансформації українського суспільства. З одного боку, теоретично доведено, а практика перехідних суспільств

підтверджує, що здійснити соціальну модернізацію без ефективної перебудови системи державного управління неможливо.

Саме невдачі в керуванні модернізаційними процесами з боку держави дають підстави певною мірою вважати, що самі управлінські інновації є результатом кризового стану державного управління в Україні. Модернізаційні процеси стимулюють системні зміни в органах державної влади двома шляхами. По–перше, стимулюючи системно-ринкові перетворення в українському суспільстві, і таким чином принципово змінюючи об’єкт державного управління. По–друге, шляхом здійснення політичної модернізації управлінської підсистеми, у процесі якої виникає проблема збалансованості різноманітних інноваційних змін, що зрештою приводить до становлення нової системи державного управління. В обох випадках детермінанти управлінських реформ мають вигляд відповіді на кризу державного управління, яке або не відповідає потребам нової системи соціальних відносин, або страждає внутрішньо системною неефективністю. Якісні зрушення в українському суспільстві привели до того, що можливості традиційних ресурсів удосконалення державного управління вичерпуються – як щодо їх застосовності, так і з точки зору забезпечення результативності та ефективності. Тільки системні управлінські інновації, що ґрунтуються на нових управлінських пріоритетах, стратегіях, технологіях, організаційних основах дають можливість привести діяльність органів державної влади у відповідність із соціальними потребами. Головними компонентами системи державного управління виступають інформаційно-управлінські, технологічні, організаційні, когнітивні новації, втілені в матеріальних управлінських процесах. Це означає, що інноваційна діяльність в державному управлінні є не одиничним актом упровадження певної новації, а цілеспрямованою системою заходів щодо розробки, упровадження, освоєння, виробництва, дифузії (поширення) і соціальної пропаганди інновацій. Інноваційна діяльність у цьому контексті може бути представлена як процес формування

нової системи державного управління, реалізовуваний як максима інноваційної альтернативи, інноваційної потреби й організаційних зусиль.

Радикальні управлінські новації в Україні прямо пов'язані з тенденціями погіршення ситуації в суспільстві за комплексом показників і є відповіддю управлінської підсистеми на потреби в стабілізації ситуації та оптимізації форм управління суспільством, що переживає кризу. Самостійною науковою проблемою є встановлення взаємодетермінуючих зв'язків між показниками контексту соціального розвитку та модернізаційними змінами в системі державного управління як щодо цілей, так і засобів їх досягнення в конкретних умовах. Сучасна синергетична методологія пояснює впровадження радикальних інновацій виходом соціальної та управлінської системи в точку біфуркації з максимальним рівнем невизначеності подальшого розвитку. У цей період відбуваються структурні зрушення, що охоплюють усі компоненти системи державного управління. Це і є система управлінських інновацій радикального характеру, на основі становлення якої виникає нова якість державного управління як продукт політичної модернізації та вирішальна складова успіху модернізації соціальної. Таким чином, вплив модернізаційних процесів на управлінські інновації певною мірою має стохастичний характер. Однак у цьому не лише його сила як соціальної детермінанти становлення нової системи державного управління, а й слабкість. Після виходу суспільства із системної кризи, вирішення основних завдань соціальної модернізації та стабілізації ситуації стихійні чинники управлінських реформ практично перестають діяти. В умовах стабільного поступального розвитку здійснення базисних управлінських інновацій, навіть необхідних для завершення модернізаційних процесів у суспільстві, стає вкрай ускладненим, оскільки основні соціальні нововведення вже реалізовані, а нові ще не отримали належного визнання як через відсутність соціального попиту, так і внаслідок консерватизму системи державного управління. Нові управлінські ідеї і в цей час досить активно розробляються, однак їх упровадження в управлінську практику має мало

інтенсивний та маргінально–еволюційний характер через інституційні і соціальні чинники. На цьому етапі модернізаційного процесу основним чинником системних інновацій має стати сформована в попередній період нова управлінська еліта. Самевід її діяльності як відносно самостійного суб'єкта модернізаційних змін вирішальною мірою залежить завершеність інноваційної перебудови системи державного управління – чи навпаки, консервація цього процесу й обмеження адміністративної реформи лише вкрай необхідними нововведеннями.

Значення оптимальних механізмів взаємодії органів державного управління з приватними структурами визначається насамперед тим, що в основі модернізаційних процесів в Україні лежить перехід до соціально орієнтованої ринкової економіки. Сутність соціальної модернізації, пов'язана з формуванням соціально орієнтованого ринкового суспільства, має ключове значення для всього комплексу соціальних трансформацій нашої країни. Відтак в умовах соціальних трансформацій “центральна проблема розвитку - це взаємодія між урядом і ринком ... Втручання держави не обов'язково має виражатися в організації якоїсь діяльності. Воно може виступати у вигляді регулювання приватної активності, приймати форму фінансової підтримки чи трансфертів благ та послуг, в інших проявах” [18, с. 50]. Проте в будь–якому випадку самореалізація регулюючих функцій держави виступає основним механізмом формування ринкових відносин як основного завдання соціальної модернізації. Соціально орієнтована ринкова економіка за визначенням є наслідком прояву приватної ініціативи, тому приватний сектор економіки в усіх розвинених країнах є домінуючим. Модернізаційні аспекти державного управління щодо приватного підприємництва групуються навколо двох блоків завдань. По–перше, це створення і підтримка приватного сектора в економіці та забезпечення сприятливих умов його функціонування і розвитку. Значною мірою ці завдання в Україні вже виконані, хоча багато дослідників вказують на незавершеність процесу створення сучасної ринкової економіки внаслідок відсутності поєднання

приватизації та лібералізації з більш системними процесами її структурної перебудови і нестабільністю політики держави у цій сфері. По-друге, це цілеспрямоване регулювання ринкової економіки органами державного управління з метою досягнення цілей державної стратегії модернізаційних реформ. Зарубіжний та вітчизняний досвід показує, що в основі успішної соціально – економічної модернізації може бути лише перехід країни, що модернізується, на інноваційну модель розвитку. З одного боку, системні зміни в економіці та суспільстві самі по собі є радикальними інноваціями загально-соціального характеру. З другого – орієнтири процесів модернізації в Україні задані характеристиками економічних пріоритетів розвинених держав з соціально орієнтованою ринковою економікою. А ці пріоритети однозначно підпорядковані цілям інноваційного розвитку. “У розвинутих країнах необхідність нарощування інноваційного потенціалу для забезпечення економічного розвитку була визнана ще на початку 70-х рр. Кожна з країн відповідно до стратегій, що обираються, внутрішніми і зовнішніми умовами розвитку передусім намагається збільшити свій науково-технологічний потенціал на пріоритетних напрямках за рахунок ліквідації “вузьких місць” у повному життєвому циклі інновацій” [12, с. 174]. Таким чином, модернізація в Україні можлива лише як системний інноваційний процес, спрямований на становлення інноваційної моделі розвитку економіки та інших сфер соціальної життєдіяльності. Відтак ефективність функціонування системи державного управління в умовах модернізаційних змін зумовлена необхідністю запровадження інноваційної моделі розвитку економіки, посиленням ролі держави і державного регулювання у сфері інноваційної діяльності. Вважається, що вказана регуляційна функція не зводиться до системи нормативного регулювання та організаційних заходів. Її найбільш важливою рисою є формування соціокультурних чинників інноваційного розвитку, оскільки проявом та визначальним фактором економіки інноваційного типу є активізація “людського фактора” шляхом посилення мотиваційних чинників, що



виникли на базі інноваційної культури суб'єктів інноваційної діяльності. Роль державного управління в системі інноваційних змін модернізаційного характеру визначається саме тим, що соціо–культурні передумови інновацій, які визначають їх системний характер, інноваційна культура та інноваційний розвиток стихійно–ринковими методами не забезпечуються. Потрібний вектор розвитку економіки в ринкових умовах задається державним регулюванням. “Насамперед держава регулює ринок. В усіх країнах з ринковою економікою держава контролює правові інституції, що обумовлюють роботу ринкового механізму. Уряд відає грошово–кредитною системою, на якій будуються всі ринкові операції” [14, с.79].

Основна роль державного управління в процесі соціальної модернізації полягає в упровадженні ринкових засад соціального устрою – пріоритетність індивідуального вибору, конкуренції, суверенітет людини як громадянина та суб'єкта соціально–економічних відносин тощо. Роль державного регулювання в сучасних умовах посилюється у зв'язку з тим, що ринкова система вже не являє собою лише реалізацію принципів добровільного та конкурентного обміну на основі стохастичних механізмів ринкового саморегулювання. У сучасному житті цей принцип діє з суттєвими обмеженнями з боку соціальних (солідарність) та суспільних (зовнішні ефекти, суспільні блага, державне регулювання) аспектів. Тому в процесі соціальної модернізації державне управління відіграє двояку роль. Головне завдання – це впровадження механізмів соціально орієнтованих ринкових відносин. Дослідники виділяють кілька вирішальних системоутворюючих принципів формування ринкового суспільства в контексті забезпечення суверенітету людини.

Для того, щоб державне управління змогло виконати свої функції щодо соціоцентричної орієнтації ринкових трансформацій українського суспільства, воно має зазнати принципових якісних змін.

## ВИСНОВКИ

Аналіз інновацій у системі державного управління показує як високу ефективність застосування цього поняття для дослідження проблем реформування органів державної влади, так і змістовний взаємозв'язок управлінських реформ та конкретних управлінських інновацій у соціальній практиці українського суспільства. У певному розумінні можна ототожнити комплекс інновацій у вітчизняному державному управлінні як системний інноваційний процес та адміністративну реформу як процес формування нової системи державного управління. Безсумнівно, що саме впровадження управлінських інновацій як на рівні всієї системи органів державної влади, так і на рівні її окремих складових є основним механізмом здійснення адміністративної реформи, адаптації державного апарату до нових потреб українського суспільства, які виникають у процесі його масштабних модернізаційних трансформацій. У межах інноваційної інтерпретації розвитку державного управління виникають нові можливості його вдосконалення, які значною мірою виходять за межі практичного досвіду адміністративної реформи. Йдеться про концептуалізацію та операціоналізацію змісту ряду нетрадиційних управлінських парадигм, пов'язаних із маркетизацією управлінської діяльності, впровадженням державного менеджменту, формуванням мережно-поліархічних відносин у системі суб'єкт-об'єктних зв'язків управлінської підсистеми. Завдяки цьому відкриваються широкі перспективи вивчення, адаптації та застосування у вітчизняній управлінській практиці передового світового та європейського досвіду оптимізації та реформування державного управління. Особливо важливо те, що в межах інноваційної моделі реформування та розвитку вітчизняного державного управління випробовані у світовій практиці управлінські нововведення (пріоритетність людських ресурсів та гуманоцентристської управлінської культури, система державних послуг та клієнталістсько-маркетингова орієнтація управлінської діяльності, конституювання самоврядних та саморозвиваючих засад управління тощо) не просто

адаптуються до умов перехідного періоду в Україні, а використовуються в межах єдиного інноваційного процесу адміністративного реформування, набуваючи органічної цілісності та взаємоузгодженості.

Системний підхід до впровадження управлінських інновацій у діяльність органів державної влади дає також можливість комплексного проектування управлінських реформ з виокремленням альтернатив розвитку тих чи інших складових системи державного управління й об'єктивною оцінкою переваг різних моделей реформування в контексті конкретних соціальних процесів. Тим самим використання інноваційних методологій та технологій адміністративної реформи дає змогу вирішувати одну з найважливіших її проблем коригування обраного курсу залежно від зміни соціальних та внутрішньосистемних детермінант і завдань реформування. Суттєвою перевагою системно-інноваційного підходу до обґрунтування та реалізації реформ в органах державної влади є також забезпечення комплексного розвитку інноваційного потенціалу всієї управлінської системи. Застосування методології інноваційного менеджменту дає змогу визначити найбільш оптимальні параметри здійснення інновацій кожного структурного компонента системи державного управління в контексті загальної стратегії реформ. При цьому створюються передумови обмеження негативного впливу стихійного адаптування органів державної влади до нових соціальних умов свого функціонування, яке часто пов'язане з удосконаленням застарілих форм та методів державного управління та підпорядкуванням процесу реформ потребам виживання адміністративно-бюрократичної системи. Найбільш важливі подальші дослідження проблематики інновацій у державному управлінні пов'язані з визначенням критеріїв ефективності управлінських нововведень у контексті загальної стратегії розвитку. Необхідне також суттєве змістовне вдосконалення Концепції адміністративної реформи в Україні на основі застосування інноваційної методології й особливо системно-інноваційного підходу до проектування управлінських реформ в органах державної влади.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В.Б. Демократизація адміністративного права ключове завдання його реформування // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. К., 2003.
2. Аллиулов Р.Р. Проблемы механизма государственного управления на современном этапе // Государство и право. - 2005. - № 3. - С. 97–102.
3. Афанасьев В.Г. Социальное управление. - М., 1994.
4. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку // Вісн. НАДУ. - 2003. - № 2. - С. 11–27
5. Балашов А.М. Оптимізація управління державними установами в умовах трансформації українського суспільства: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. - О., 2005. - 20 с.
6. Бейкер М.Дж. Будущее маркетинга // Теория маркетинга / Под ред. М.Бейкера. - СПб.: Питер, 2002. - С. 411–443.
7. Бідзюра І.П. Філософія системних реформ в Україні на рубежі століть: Монографія. - К.: ТОВ "Навч. кн.", 2004. - 188 с.
8. Бодди Д., Пэйтон Р. Основы менеджмента: Пер. с англ. - СПб.: Питер, 1999. - С. 29–30.
9. Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: Концепції і практика. - К.: Основи, 1998. - 654 с.
10. Виконавча влада і адміністративне право / Заг. ред. В.Б.Авер'янов. - К.: Ін Юре, 2002. - 667 с.
11. Войтович Р. Ідеологія, технологія та стиль у державному управлінні. - К.: Вид-во НАДУ, 2003. - 190 с.
12. Гаєвський Б.А., Ребкало В.А. Культура державного управління: Організаційний аспект. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. -144 с.
13. Гаман М.В. Державне управління інноваціями: Український та зарубіжний досвід: Монографія. - К.: Вікторія, 2004. - 311 с.

14. Глазунова Н.И. Государственное управление как система. – М.: Гос. ун-т упр., Ин-т гос. и муниципал. упр., 2001. – 373 с.
15. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійсненні мрії та втрачені можливості. – К.: Міленіум, 2002. – 136 с.
16. Гончаров В.В. Ключевые элементы управления и их практическое значение. – М.: МНИИПУ, 1998. – 192 с.
17. Гусев В. Формування інноваційної культури як пріоритет державної інноваційної політики // Освіта і управління. –2003. – № 1, 2.
18. Дацій О. Формування моделі інноваційно активних підприємств // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 174-179.
19. Ілляшенко С.М. Управління інноваційним розвитком: проблеми, концепції, методи: Навч. посіб. – Суми: ВТД “Унів.кн.”, 2003. – 278 с.
20. Меннінг Н. Реформування державного управління: світовий досвід // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 1. – С. 23–25.