

Х.В. Хачатурян,
здобувач кафедри державного управління
та менеджменту НАДУ

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ ІННОВАЦІЙ

Здійснено аналіз концептуальних управлінських інновацій як когнітивної основи реформування системи державного управління. Обґрунтовано залежність змісту адміністративної реформи від управлінських інновацій.

Ключові слова: адміністративна реформа, управлінські інновації, управлінські теорії.

Реформування системи державного управління вимагає всебічного концептуального обґрунтування соціальної сутності, напрямів, змісту управлінських новацій. В основі змін системи державної влади в Україні як соціального феномену лежить розробка управлінських інновацій як когнітивного феномену в межах різноманітних наукових концепцій.

Концептуальні засади реформування системи державного управління розглядаються в роботах В. Авер'янова, Ю. Морозова, Н. Нижник, М. Окландера, М. Портера та інших вітчизняних і зарубіжних авторів. Однак основну увагу в них сконцентровано на аналізі взаємозв'язку адміністративної реформи та її концепції. Аналіз концептуального підґрунтя розробки самої концепції адміністративних реформ є відносно малодослідженою проблемою. Метою даного дослідження є аналіз концептуальних управлінських інновацій як когнітивної основи реформування системи державного управління.

На формування концепції адміністративної реформи впливають передусім ті інноваційні теорії, які конституюють системні інновації в управлінській діяльності. Системоутворюючу роль по відношенню до інновацій у державному управлінні відіграють інноваційні теорії управлінських відносин. У них обґрунтовується необхідність доповнення субординаційних відносин у системі державного управління координаційними та реординаційними. Мова йде про визначення своєрідної соціальної системи координат концептуального характеру, що традиційно формується як система соціальних відносин, структурована за різними ознаками. На відміну від традиційної концепції

державного управління, яка визначає управлінські процеси майже виключно у сфері субординаційних відносин, інноваційні управлінські процеси постіндустріального суспільства здійснюються у складній системі субординаційних, реординаційних і координаційних відносин.

Субординаційні відносини ґрунтуються на підпорядкуванні одного органу влади іншому й пов'язані з владно-розпорядчим впливом керуючого суб'єкта щодо керованого; координаційні відносини визначають стосунки між органами, що взаємодіють на засадах рівноправного партнерства; реординаційні відносини – це “управлінські відносини, за яких здійснення управлінського впливу є правом або обов'язком керованого суб'єкта нижчестоящого органу по відношенню до керуючого суб'єкта, вищестоящого органу, який у свою чергу зобов'язаний на них відреагувати, та пов'язані з розробленням і втіленням державної політики щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя” [3, с. 33].

Субординаційні відносини визначають основні процеси ієрархічного управління в органах державної влади, однак в умовах переорієнтації на самоврядні засади організації управлінської діяльності значною мірою поступаються реординаційним відносинам як прояву механізмів зворотного зв'язку. Формування реординаційних відносин в системі державного управління України є формою інноваційного процесу, в межах якої громадянин стає рівноправним учасником стосунків з державою, маючи право вимагати від органів державного управління належної поведінки щодо реалізації своїх прав та покладаючи на них обов'язок щодо виконання цих вимог [4, с. 37]. Тому необхідне концептуальне та правове конституювання цього типу відносин для адекватного визначення реформ державного управління в Україні.

Центральне місце в системі управлінських відносин з приводу здійсненні управлінських інновацій займають координаційні відносини. Координація – функція управління, змістом якої є забезпечення упорядкованих взаємозв'язків та взаємодій між окремими суб'єктами діяльності з метою узгодження дій з реалізації рішень, об'єднання зусиль у вирішенні спільних завдань. Основна

функція координації в державному управлінні полягає в тому, що вона допомагає уникнути дублювання функцій та спростити організаційну структуру. Хоча система державного управління вибудована на принципах ієрархії, координація тут потрібна як для узгодження дій незалежних підсистем управління, так і системи цілепокладання для узгодження системи конкретних завдань з єдиною метою [6].

Завдання координації системи управлінських інновацій доцільно визначати як процес багатокрокової оптимізації, що зводиться до оптимізації дискретних стохастичних багатостадійних процесів. У результаті оптимізації взаємодій і взаємозв'язків елементів систем і підсистем виробляється алгоритм управлінського рішення. У цьому контексті вважається, що координація є одним з інструментів формування державного менеджменту як управлінської основи інноваційного процесу. “Для сучасного рівня розвитку української держави та її інститутів позитивні зрушення можуть бути отримані шляхом активізації координації як форми, так і функції та засобу управління, що має оптимально інтегрувати різноманітні напрями взаємодії державно-управлінських відносин та узгодити їх діяльність відповідно до заданих пріоритетів <...> Координація є невіддільною складовою всіх процесів управління. Вона охоплює всю діяльність з реалізації цілей державного менеджменту. Разом з тим координація – це самостійний засіб організації управління, який сприяє забезпеченню, узгодженню та функціонуванню автономних цілеспрямованих систем” [2, с. 29-30].

Розширене застосування концепту координаційних відносин як теоретичної основи інновацій у державному управлінні пов'язане передусім з формуванням у його структурі гнучких автономних підсистем з наявністю власних функціональних імперативів та організаційною самостійністю. Інтеграція їх зусиль у межах єдиної стратегії можлива лише на основі управлінсько-координуючих дій. Як функція координація забезпечує взаємозалежність рішень і дій у системі управління, а як форма організації управління – має власний апарат, що здійснює узгодження діяльності автономних підсистем.

У вітчизняній Концепції адміністративної реформи координація як функція управління вводиться не прямо, а опосередковано. “Сьогодні координаційні можливості побудови та вдосконалення системи державного управління недооцінюються, а тому використовуються рідко й неефективно” [2, с. 31]. Водночас, і теорія, і практика державного управління свідчать, що цій концептуальній складовій управлінських інновацій доцільно приділяти особливу увагу. Адже саме координація як тип управлінських відносин допомагає вирішити проблему повноважень, дисфункцій і може стати основою нової організаційно-управлінської концепції державного управління загалом.

В узагальненому вигляді концептуальні засади управлінських інновацій звичайно формулюють у межах концепцій менеджменту, переважно не в традиційних його формах, а як складову відносно нового напрямку цієї багатоаспектної управлінської галузі – інноваційного менеджменту. Основні засади застосування інновацій в управлінні розроблені відомим західним теоретиком менеджменту В.Е. Демінгом [5, с. 172-177]. Їх доцільно інтерпретувати як концептуальні засади формування державного інноваційного менеджменту, тобто концептуальної основи переходу державного управління на інноваційну модель свого розвитку. Зазначені принципи стосовно державного управління в нашій інтерпретації мають такий вигляд:

1. Постійність мети вдосконалення системи надання державних послуг і всіх інших аспектів діяльності органів державного управління. Система державного управління має функціонувати так, щоб прагнення до самовдосконалення на всіх її рівнях стало постійним.

2. Формування нової філософії державного управління, сутність якої – в розумінні зв'язку між якістю державного управління та якістю життя громадян. Оскільки управлінські помилки та неефективність управління прямо пов'язані зі зниженням якості життя людей, система державного управління має постійно орієнтуватися на їх зживання.

3. Усунення залежності результативності державного управління від системного контролю, який значно ускладнює управлінську діяльність і є

неефективним. Для більшості функцій органів державної влади необхідно впровадити механізми самоконтролю, а всі засоби і зусилля спрямувати на формування системних механізмів розвитку потенціалу саморегулювання та на цій основі – інноваційної оптимізації діяльності всіх компонентів державного управління.

4. Формування всієї державної стратегії, і, зокрема, стратегії державних замовлень на загальносоціальних засадах з орієнтацією на забезпечення якості життя, а не виходячи з корпоративних управлінських цілей чи маргінальних показників результативності.

5. Постійне вдосконалення системи державного управління з погляду ринкового принципу “витрати-результати”. Діяльність органів державної влади має бути підпорядкована завданню постійного підвищення ефективності, зменшення витрат на управлінські процедури. Найкращим способом реалізації цього підходу є інноваційна стратегія прогнозування і попередження проблем, а не їх вирішення після виникнення.

6. Регулярна підготовка і перепідготовка управлінських кадрів, виходячи з принципу пріоритетності людського потенціалу та значущості людського капіталу для будь-яких форм діяльності. Основа ефективного управління – створення умов для самореалізації самих управлінців. Система державного управління має стимулювати творчість та ініціативність на всіх рівнях, забезпечувати позитивну мотивацію працівників, а постійне навчання управлінців має бути такою ж частиною професійної діяльності, як і виконання службових обов’язків.

7. Головна робота державної адміністрації полягає не в нагляді, а в керівництві об’єктом управління. Цей же принцип діє і стосовно роботи самої системи державного управління. Керівники всіх рівнів у першу чергу повинні відповідати за якість управлінського процесу, поліпшення якої автоматично приведе до підвищення ефективності управління. Турботою керівників є перш за все системні вдосконалення, створення надійних механізмів циркулювання управлінської інформації та робота на випередження.

8. Мінімізація в системі державного управління ролі покарань і примусових стимулів діяльності, які приводять до дезінформації, пасивності, формалізму, накопичування помилок. Акцент має робитися на узгодженні інтересів управлінців та органу державного управління в досягненні мети.

9. Ліквідація внутрішньосистемних бар'єрів на шляху до неформальної комунікації, координації діяльності, встановлення продуктивних горизонтальних зв'язків структурних компонентів і персоналу органів державного управління, необхідно впроваджувати командний принцип роботи та гнучкі організаційні форми співпраці державних службовців.

10. Відмова від використання порожніх гасел і закликів як форми мотивації працівників органів державної влади, оскільки встановлено, що цей процес налаштовує персонал проти пропагованих цілей, які звичайно знаходяться за межами можливостей рядових чиновників. Завдання мають формуватися в межах можливостей виконавців і у прийнятній для них формі.

11. Зведення до мінімуму формалізованих, особливо кількісних, стандартів оцінки роботи органів державного управління та окремих працівників, які мають усереднений характер та ігнорують можливості творчої ініціативи. Доведено, що це приводить до зниження якості управління при зовні хороших стандартних показниках. Потрібні не стандартизуючі норми, а система заходів з підтримки якості управлінської діяльності та інновацій, що підвищують ефективність роботи.

12. Забезпечення максимального задоволення управлінцями своєю роботою як основного мотиву прагнення до нового та ефективнішого. Для виконання цього завдання слід максимально використовувати механізми ротації, розкриття перспектив кар'єрного зростання, забезпечення оптимальних організаційних і ресурсних умов роботи, переходу на якісні критерії оцінки роботи.

13. Заохочення освіти і вдосконалення працівників як основи зростання управлінського потенціалу органів державної влади. Система державного управління, як і її об'єкт, постійно змінюється, і це вимагає постійно нових

знань у компетенцій державних службовців. Для останніх теж важливо мати постійно розширені можливості для власного розвитку і професійного зростання.

14. Підпорядкування всіх інноваційних процесів завданню підвищення якості процесу управління.

Особливо слід виділити роль такої концептуальної складової менеджменту, як організаційні нововведення. Інноваційні процеси в державному управлінні стосуються передусім його організаційних основ. Відповідно до існуючої методології аналізу управлінської діяльності інновації в державному управлінні досліджуються на перетині концепцій соціальної організації та організаційного менеджменту. Відповідно вважається, що організаційний розвиток системи державного управління відбувається шляхом освоєння різноманітних інновацій. Ці інновації можуть стосуватися всіх сфер діяльності зазначеної системи. Інноваціями є будь-які технічні, організаційні, економічні і управлінські зміни, відмінні від існуючої практики як в системі державного управління загалом, так і в окремому органі державної влади. Вони можуть бути відомі і використовуватися в інших організаціях чи системах державного управління інших країн, але там, де вони ще не освоєні, їх впровадження є новою справою, тобто інноваційним процесом.

Слід зазначити, що будь-які достатньо серйозні інновації в одній сфері державного управління через організаційну єдність вимагають негайних змін у суміжних ділянках, а часто і загальної перебудови організаційних структур органів державної влади. Найбільш повно цей процес системних інновацій описується в управлінських теоріях мережної організації (зокрема, динаміки поля) та різноманітних концепціях державного менеджменту, який загалом вважається формою впровадження інноваційного процесу в державне управління [7, с. 24].

Фундаментальною теоретичною основою управлінських інновацій є концепції зростання регулювальної ролі держави в сучасному суспільстві. Більшість авторів вважають, що державне управління за правовою суттю є

регулятивною діяльністю і характеризує регулювання як невід’ємний елемент управлінської діяльності, одну з загальноуправлінських функцій [1, с. 28]. У зв’язку з цим концептуальне обґрунтування змін регулятивних функцій держави прямо визначає напрями та сутність інновацій у системі державного управління [8].

Світовий досвід свідчить про посилення функцій державного регулювання в умовах становлення соціально орієнтованої ринкової економіки і особливо в процесі її глобалізації. Держава “неодмінно повинна виступати або як прямий економічний регулятор, або як гарант деяких форм регулювання” [11, с. 66]. У центрі уваги і науковців, і управлінців-практиків постали завдання підвищення регулюючої ролі держави в умовах послаблення важелів адміністративного управління. У процесі поступового відходу від прямої регулювальної ролі держави і реалізації сукупності заходів, спрямованих на зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, на перше місце виходять регулятори впливу, адекватні ринковому суспільству. Ставиться завдання створити таке середовище, яке б сприяло зростанню ділової активності промислових і підприємницьких кіл, відновленню та розвитку вітчизняного виробництва, продуктивних сил держави, підвищенню конкурентоспроможності продукції та добробуту населення.

Найбільш системно діяльність держави як суб’єкта регулювання в умовах соціально-ринкового та глобального суспільства проаналізував відомий американський вчений М. Портер. Головна теза, яка покладена М. Портером в основу концепції зростання ролі державного регулювання, полягає в тому, що перспективні конкурентні переваги створюються не ззовні, а на внутрішніх ринках. І розширене ринкове регулювання потрібне насамперед всередині країни для досягнення основної мети державного управління – забезпечення конкурентоспроможності країни та окремих галузей її господарства. Таким чином, за М. Портером, в основу інновацій щодо розширення державного регулювання ринкових відносин покладена мета щодо забезпечення конкурентоспроможності країни, а головним способом досягнення цієї мети є

організація на рівні державного управління продуктивного використання ресурсів [10].

Для забезпечення ефективного функціонування економіки необхідне створення гнучкої системи впливу держави на економічні процеси, основою якого є процес маркетинга державного управління [9, с. 16]. Концептуально цей процес спирається на розробку теорій державного маркетингу – ще однієї важливої складової теоретичної основи інновацій в системі державного управління. Концепції посилення регуляційних функцій держави в суспільстві з використанням методології та інструментарію маркетингових концепцій мають найбільше практичне значення, оскільки вони визначають реальні напрями державної політики в цій галузі і є найбільш адекватним об'єктом для застосування в наукових дослідженнях проблем маркетингу в державному управлінні.

Таким чином, концептуальний зміст адміністративної реформи визначається не лише потребами соціальної практики, а й дослідженнями управлінських інновацій в науковій теорії. При розробці концепції адміністративної реформи доцільно використовувати управлінські інновації в теорії управлінських відносин, особливо щодо застосування координаційних форм взаємодії в управлінні; основні положення інноваційного менеджменту як концептуальну основу переходу державного управління на інноваційну модель свого розвитку; обґрунтування управлінських інновацій у концепціях маркетинга та розширення регуляційних функцій держави в умовах формування соціально-ринкової економіки та глобалізації. Перспективним напрямом подальших досліджень є встановлення змістовних зв'язків між концептуальними новаціями в управлінській сфері та практичними напрямами реформування системи державного управління.

Список використаних джерел

1. Административное право / Под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2002. – 486 с.
2. Белоус В. Координация в государственном управлении Украины // Персонал. – 2000. – № 6. – С. 29-31.
3. Дерезь В. Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади // Право України. – 2005. – № 5. – С. 32-35.

4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 432 с.
5. *Иванов И.А.* Инновационный менеджмент: Учебник. – Ростов-н/Д.: ООО “Издательство БАРО-ПРЕСС”, 2001. – 288 с.
6. Инновационный менеджмент: Учеб. пособие / Под ред. Л.Н. Оголевой. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 238 с.
7. *Морозов Ю.П., Гаврилов А.И., Городнов А.Г.* Инновационный менеджмент: Учеб. пособие. – 2-е изд. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 471 с.
8. *Нижник Н., Керецман В., Саєнко В.* Співвідношення державного регулювання регіонального розвитку та регіонального управління // Вісник НАДУ. – 2004. – № 1. – С. 275-279.
9. *Окландер М.А.* Проблемы формирования маркетинговой системы країни. – К.: Наук. думка, 2002. – 168 с.
10. *Портер М.* Международная конкуренция: Пер. с англ. / Под ред. В.И. Щетинина. – М.: Междунар. отношения, 1993. – 896 с.
11. *Ростиашвили К.Д.* Государственное регулирование в либерально-демократической системе // Полис. – 1996. – № 6. – С. 65-82.

***Khachatryan Kh.V.* Public Administration Reformation in the Context of Conceptual Managerial Innovations.**

Conceptual government innovations as a cognitive basis of reforming of public government system are analyzed. Dependence of content of administrative reforms from government innovations is proved.

Key words: administrative reforms, government innovations, government théorys.

***Хачатурян Х.В.* Реформирование государственного управления в контексте концептуальных управленческих инноваций.**

Проанализированы концептуальные управленческие инновации как когнитивная основа реформирования системы государственного управления. Обоснована зависимость содержания административной реформы от управленческих инноваций.

Ключевые слова: административная реформа, управленческие инновации, управленческие теории.