

С. А. Попов,  
к.т.н., доц.,  
заступник директора з наукової роботи  
ОРІДУ НАДУ,  
м. Одеса

## **ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ НОВОВВЕДЕННЯ: ОБҐРУНТУВАННЯ ПОНЯТТЯ ТА ПРЕДМЕТНОГО ПОЛЯ**

*Обґрунтовано поняття «державно-управлінські нововведення» як вид управлінських (соціальних) нововведень, форми директивно керованого розвитку державного управління і місцевого самоврядування, формування громадянського суспільства та їх взаємовідносин. Концептуально систематизовано предметне поле державно-управлінських нововведень за основними його ознаками.*

**Ключові слова:** державно-управлінські нововведення, державне управління, місцеве самоврядування, громадянське суспільство, предметне поле.

Необхідність вирішення назрілих проблем розвитку сучасного українського суспільства потребує впровадження різноманітних нововведень, зокрема в державному (публічному) управлінні, які визначено стратегічними пріоритетами Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки [16] та конкретизовано щорічними національними планами дій 2011 – 2013 років [12–14]. Такі нововведення стосуються не лише державного управління (далі – ДУ) та державної служби, а і місцевого самоврядування (далі – МСВ) та служби в органах місцевого самоврядування. На даному етапі основні напрями інноваційних змін у вітчизняній системі ДУ націлені на оптимізацію центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів, унормування засад державної служби, розвитку електронного урядування, іншого. Подальше реформування системи ДУ має бути взаємоузгодженим та одночасним з перетвореннями у системі МСВ, які, зокрема сформульовані Урядом України (квітень 2013 р.) у проекті відповідної Концепції [17]. У цілому тенденції розвитку вітчизняного державного (публічного) управління відповідають загально світовим, оскільки спрямовані на реалізацію принципів належного демократичного врядування.

Проблематика інноваційного реформування ДУ привертає увагу багатьох вітчизняних і закордонних дослідників, зокрема: Р. Аграноффа, Г. В. Атаманчука, В. Д. Бакуменка, Т. М. Безверхнюк, В. Д. Граждана, В. Б. Дзюндзюка, В. С. Загорського, В. М. Іванова, М. М. Іжи, В. В. Корженка, М. О. Лендшел, А. В. Ліпенцева, А. Ф. Мельник, П. І. Надолішнього, В. І. Патрушева, Т. І. Пахомової, Л. Л. Приходченко, О. В. Прохорова, Л. В. Сморгунова, Ю. П. Шарова. Тенденції інноваційних змін у ДУ досліджували Т. Вірхайн, С. О. Кравченко, В. Пітерс, В. Райт, Ю. П. Сурмін [1, с. 256–258, 259-260; 2, с. 643–646; 7, с. 95–106; 20, с. 19].

Поміж управлінських (соціальних) інновацій В. С. Новіков та Ю. В. Яковець виокремили групу державно-правових нововведень. Однак спектр інноваційних змін у державному (публічному) управлінні є більш різноманітним, специфічним за генезисом та з своєрідними сутнісними ознаками і предметним полем. У теорії державного управління поширено використовуються поняття з прикметником «державно-управлінські». Так, поняття «державно-управлінські рішення» та «державно-управлінські реформи» науково обґрунтували В. Д. Бакуменко [0, с. 19–22] та С. О. Кравченко [7, с. 27–31] відповідно.

*Мета статті* полягає в обґрунтуванні поняття «державно-управлінські нововведення» та концептуальному окресленні предметного поля такого виду нововведень.

Відомо, що наслідки реалізації адміністративних реформ (реформи ДУ) безпосередньо пов'язані з об'єктивацією різноманіття нововведень (інновацій) масштабного характеру: зокрема, у «просторі» системи ДУ. Остання розглядається у [2, с. 157–159; 7, с. 24]: *широкому* сенсі як система органів, що включає главу держави, органи законодавчої і виконавчої влади, конституційного та адміністративного судочинства, прокуратури; *вузькому* розумінні як система органів виконавчої влади.

Нововведення в системі ДУ є різновидом управлінських (соціальних)

інновацій, які у виробничому аспекті переважно систематизують за наступними ознаками: *економічні* (нові матеріальні стимули, показники, системи оплати праці), *організаційно-управлінські* (нові організаційні структури, форми організації праці та розробки рішень, контролю за їх виконанням тощо), *соціально-управлінські* (зміни у внутрішньо колективних відносинах), *правові* (зміни у законодавстві) [11, с. 34]. Інновації в державних органах А. Ф. Мельник та ін. [1, с. 472] систематизують за: *виробничою* (нові технології, методи обслуговування, організації діяльності), *соціально-економічною* (нова організація праці, поліпшення умов і характеру праці, підвищення якості послуг) та *управлінською* (нові структури апарату управління, методи прийняття рішень, управлінські технології, форми контролю, засоби обробки інформації) ознаками.

В. С. Новіков [10, с. 30–32] та Ю. В. Яковець [19, с. 13-14] в авторських класифікаціях виокремлюють *державно-правові* інновації. Останній дослідник поділяє їх на: *нововведення у державній владі* (нові форми організації державної влади (у широкому розумінні) і управління на муніципальному, регіональному, національному і міждержавному рівнях) та *правові інновації* (прийняття та корегування правових документів щодо організації виборів, оновлення державних органів тощо). Поняття «*державно-правові інновації*», їх предметне поле можна уточнити, зокрема з огляду на систематизацію сучасних тенденцій інноваційних змін у державному управлінні, що надає Ю. П. Сурмін [2, с. 643–646] та сучасного змісту реформування систем ДУ та МСВ .

Якщо дотримуватися класифікації нововведень за Яківцем, то державно-правові інновації є управлінськими і відмінні тим, що їх предметне поле стосується сфери державного управління у широкому його розумінні. З огляду на останнє логічно їх найменувати державно-управлінськими нововведеннями. На теперішній час у теорії ДУ прикметник «*державно-управлінські*» є визнаним: «*державно-управлінська інформація*» [2, с. 163], «*державно-управлінський процес*» [2, с. 164], «*державно-управлінські рішення*» [3, с. 130],

«державно-управлінська діяльність» [0, с. 20], «державно-управлінські відносини» [9] та ін. В «Енциклопедії державного управління» [4, с. 213] нами у співавторстві з іншими науковцями розглянуто зміст поняття «державно-управлінська інноваційна діяльність». У даному дослідженні автором використано поняття «державно-управлінські нововведення».

Спираючись на сутність генезису державно-управлінських нововведень (далі – ДУН), можна обґрунтувати їх поняття, зокрема виходячи з того, що масштабні нововведення у ДУ є наслідками його директивного реформування. Окрім того, С. О. Кравченко [7, с. 27–31] доводить, що поняття «реформи державного управління» обмежено враховує сукупність процесів реформування системи ДУ (у широкому його розумінні), так як вони охоплюють не тільки останню, а й систему МСВ, взаємовідносини між ними та з інститутами громадянського суспільства (далі – ІГС). Цей дослідник ввів у науковий обіг поняття «державно-управлінські реформи», під якими розуміє: *суттєві якісні, прогресивні зміни системи органів державного управління та їх управлінської діяльності (згідно з широким підходом), системи органів місцевого самоврядування та їх управлінської діяльності, зв'язків між цими системами, механізмів їх взаємодії в процесах управління з неурядовими організаціями та громадянами, але без порушення основ наявного конституційного ладу.* Сутність цього поняття у цілому відповідає змісту Національних планів дій 2010 – 2013 рр. у частині, що стосується сучасного реформування ДУ, МСВ, місцевих органів виконавчої влади та територіальної організації влади [12–14], а також Указу Президента України щодо сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [15].

Виходячи з того, що державно-управлінські реформи об'єктивуються у відповідних нововведеннях і в цьому аспекті останні є основною формою керованого розвитку систем ДУ і МСВ, громадянського суспільства, поняття «державно-управлінські нововведення» доцільно трактувати таким чином: *це застосовані та узвичаєні наслідки цілеспрямованих якісних змін у складових*

*систем державного управління та місцевого самоврядування, громадянського суспільства та взаємовідносинах між ними.*

На відміну від державно-правових інновацій предметне поле ДУН трактується більш розширено, зокрема охоплює як систему ДУ, так і систему МСВ та їх взаємовідносини. Хоча згідно з Конституцією України (ст. 5) МСВ не належить до механізму державної влади, є самоврядною з певним колом державно-владних повноважень та функцій. Однак у загально державному контексті розвиток організації влади (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) на регіональному і місцевому рівнях, взаємоузгодженого розподілу повноважень та функцій між ними (за обраним критерієм), порядку здійснення управлінської діяльності та використання управлінського інструментарію в цілому унормовується державно-управлінськими рішеннями органів влади вищого рівня (законами України, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України). Окрім того, у загально державному вимірі самоврядність органів МСВ спрямовується державно-управлінськими рішеннями (концепціями, стратегіями, програмами, проектами, планами дій) на реалізацію стратегічних пріоритетів державної політики спільно з органами виконавчої влади. На тісному взаємозв'язку реформування систем ДУ та МСВ наголошує широке коло науковців, зокрема І. Коліушко, В. Кравченко, В. Тимошук, Ю. Шаров, В. Яловий [6, с. 262–264; 18, с. 42-43; 5, с. 256-257]. Тобто, взаємозв'язані та масштабні якісні зміни як у державному управлінні, так і у місцевому самоврядуванні, громадянському суспільстві визначаються рішеннями органів влади вищого рівня.

Приміром, проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2013 року) розроблено Кабінетом Міністрів України на виконання Національного плану дій 2013 року (введено у дію Указом Президента України) щодо запровадження Програми економічних реформ 2010-2014 років та запропоновано до схвалення Указом Президента України [17]. За цим проектом ДУН стосуються: розмежування повноважень

між органами виконавчої влади та органами МСВ, удосконалення взаємодії між ними; передачі повноважень на місця; посилення організаційної та фінансової самостійності територіальних громад (сільських, селищних, міських); запровадження трирівневого адміністративно-територіального устрою та ін.

Спектр нововведень за цим проектом Концепції може бути розширено, оскільки поряд з новими конструктивними положеннями мають місце деякі прогалини. Так, при його обговоренні в Одеському регіональному інституті державного управління НАДУ при Президентові України було запропоновано включити розділ «Інструменти реалізації концепції», де увагу акцентовано на тих інструментах, що забезпечать:

- освітній супровід реалізації концепції як засіб потужної роз'яснювально-інформаційної роботи серед широких верств населення щодо необхідності реформування МСВ у сучасних умовах;

- науковий супровід як засіб: залучення провідних науковців, фахівців-практиків та експертів з питань МСВ; розробки методів оптимізації розподілу функцій між місцевими органами влади за використання інструментарію функціонального обстеження; визначення фінансових витрат на реформування МСВ та виявлення стабільних джерел його фінансування; проведення контролінгу та визначення показників ефективності реалізації реформи; розробки засад щодо забезпечення самодостатності новоутворених адміністративно-територіальних одиниць; виявлення точок опору реформуванню, зокрема, пов'язаних із працевлаштуванням звільнених працівників органів місцевої влади;

- створення незалежних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами МСВ власних (самоврядних) і делегованих повноважень, що потребує перегляду Податкового та Бюджетного Кодексів України, Методики розрахунку потреб місцевих бюджетів з урахуванням пропозицій міських, сільських та селищних голів, а також перегляду підходів до оподаткування землі та доходів фізичних осіб, місцевих податків і зборів;

– нормативно-правову спроможність функціонування інституту МСВ, зокрема в аспекті відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою;

– реалізацію пілотних проектів щодо впровадження Концепції реформування місцевого самоврядування, інше.

Нарешті, Указ Президента України щодо Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні також демонструє організаційний початок держави у впровадженні державно-управлінських нововведень, що забезпечать: гарантований демократичний розвиток держави; громадський контроль за діяльністю влади; незалежність інститутів громадянського суспільства та їх вплив на прийняття суспільно значимих рішень; широке представництво інтересів громадян в органах державного управління та органах місцевого самоврядування, регулярні консультації з громадськістю.

Узагальнюючи наведене вище обґрунтування, можна сформулювати доцільність використання прикметника «державно-управлінські» як такий, що підкреслює:

– спрямованість ДУН на вирішення суспільно значимих проблем державного рівня та їх впровадження через державно-управлінські рішення органів влади вищого рівня;

– їх кероване впровадження в рамках державних стратегій, цільових програм та проектів, які є обов'язковими до запровадження всіма директивно визначеними суб'єктами з першочерговим забезпеченням державними ресурсами;

– широке їх різноманіття переважно кардинального характеру, тривале, поетапне та масштабне їх поширення і узвичаєння у повсякденній діяльності органів ДУ та органів МСВ, у формуванні громадянського суспільства. І тільки за масштабного використання ДУН можна очікувати належного ефекту від них;

– те, що поряд з суспільною значимістю, масштабністю, кардинальністю та складністю ДУН, їх впровадження супроводжується підвищеним рівнем

невизначеностей різного характеру. Тому їх успішне впровадження можливо за використання методів стратегічного менеджменту.

Виходячи з вище зазначеного, можна стверджувати, що система ДУ відіграє роль головного ініціатора ДУН, їх провідного організатора та ключового впроваджувача, що доводить з цієї позиції доцільність наведеного вище трактування поняття «державно-управлінські нововведення».

Необхідно зауважити, що ДУН у системах ДУ та МСВ, взаємовідносинах між ними та з інститутами громадянського суспільства, а також ті, що стосуються формування останнього, можуть відбуватися і поза межами державно-управлінських рішень: у рамках міжнародних програм, проектів та за власної ініціативи суб'єктів ДУ та МСВ. Однак, такі нововведення є обмеженими за масштабом (точкові, пілотні); вдосконалюючими та не завжди життєспроможними.

Поняття «державно-управлінські нововведення» в загальних рисах окреслює предметне поле ДУН, яке можна систематизувати за ознаками, що стосуються:

– *складових системи ДУ (МСВ): його суб'єктів* (нові організаційні структури, управлінські зв'язки, відносини та їх організація); *управлінської діяльності* (нові управлінські цінності та інструменти, нові засоби, що забезпечують прозорість, відкритість та комунікацію, технології прийняття рішень; нові елементи в організаційній культурі та стилі управління, ін.); *управлінських функцій* (нові повноваження та функції, нові інструменти планування, мотивації і координації, регуляції, дерегуляції і саморегуляції, контролю, самоконтролю та стороннього контролю, ін.); *об'єктів управління* (нові процеси та об'єкти, що торкаються домінуючої участі системи ДУ (МСВ) та ін.); *засад ДУ (МСВ)* (нові принципи та підходи щодо утвердження системи ДУ (МСВ) сучасного типу, ін.); *професійного навчання* (нові інструменти щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців (посадових осіб МСВ, депутатів), державних менеджерів (менеджерів

місцевого самоврядування) сучасної генерації та ін.);

– *розвитку громадянського суспільства* – ті інструменти, що забезпечать: діяльність ІГС у відповідності з європейськими стандартами, їх конституційне закріплення, основи їх взаємодії з органами виконавчої влади та органами МСВ; ефективну взаємодію з ними та громадський контроль за їх діяльністю; утворення багатоманітної мережі ІГС та їх участь у формуванні і реалізації державної та регіональної політики; делегування ІГС окремих функцій держави щодо реалізації гуманітарної та соціальної політики; активізацію участі громадян у процесах підготовки та прийняття управлінських рішень; укріплення громадянської культури, підтримку громадських ініціатив, створення системи ресурсного забезпечення діяльності ІГС та ін.;

– *взаємовідносин «ДУ ↔ МСВ», «громадянське суспільство ↔ ДУ (МСВ)»* (нові інструменти комунікації, представництва громадськості у прийнятті суспільних важливих рішень, врахування їх інтересів та ініціатив, ін.).

Таким чином, масштабні нововведення у державному (публічному) управлінні є одним із видів управлінських (соціальних) інновацій, які є основною формою керованого його розвитку в рамках виконання державно-управлінських рішень органів влади вищого рівня.

З огляду на останнє правомірно застосувати поняття «державно-управлінські нововведення», так як держава відіграє провідну роль у ініціюванні, організації та впровадженні інновацій у системах державного управління і місцевого самоврядування, у формуванні громадянського суспільства та їх взаємовідносинах. При цьому прикметник «державно-управлінські» підкреслює їх суспільну значимість, масштабність, кардинальність та обов'язковість впровадження цього виду нововведень, їх застосування всіма директивно визначеними суб'єктами.

Концептуально предметне поле державно-управлінських нововведень можна систематизувати за ознаками, що стосуються: *складових системи*

державного управління (системи місцевого самоврядування), а саме: її суб'єктів, управлінської діяльності, управлінських функцій, об'єктів управління, засад державного управління (місцевого самоврядування), професійного навчання; формування громадянського суспільства; взаємовідносин «державне управління ↔ місцеве самоврядування», «громадянське суспільство ↔ державне управління (місцеве самоврядування)» .

Напрямки подальших досліджень доцільно спрямувати на конкретизацію форм об'єктивації державно-управлінських нововведень, що можуть бути зумовлені реалізацією принципів Європейської стратегії інновацій і належного демократичного врядування.

#### Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
2. Державне управління: основи теорії, історії і практика : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 1: Теорія державного управління. – К. : Вид-во НАДУ, 2011. – 748 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 2: Методологія державного управління. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 4: Галузеве управління. – К. : НАДУ, 2011. – 648 с.
6. Коліушко І. Б. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівнях як один з напрямків адміністративної реформи / І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та док. – К. : Атіка, 2005. – С. 251–264.
7. Кравченко В. До питання щодо напрямів та пріоритетів трансформації системи територіальної організації влади в Україні / В. Кравченко, М. Пітцик, В. Яловий // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та док. – К. : Атіка, 2005. – С. 251–273.
8. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження : монографія / С. О. Кравченко. – К. : НАДУ, 2008. – 296 с.
9. Мельник А. Ф. Державне управління : підруч. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
10. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе / Н. Р. Нижник. – К. : Ин-т государства и права НАН Украины, 1995. – 207 с.
11. Новиков В. С. Инновации в туризме : учеб. пос. / В. С. Новиков. – М. : Академия, 2007. – 208 с.
12. Пригожин А. И. Нововведения: стимулы и препятствия (Социальные проблемы инноватики) : монографія / А. И. Пригожин. – М. : Политиздат, 1989. – 271 с.

13. Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Указ Президента України від 27.04.2011 р. № 504 [чинний] [Електрон. ресурс]. – 2011. – (Нормативно-правовий документ Адміністрації Президента України. Указ). – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>

14. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Указ Президента України від 12.03.2012 р. № 187 [чинний] / [Електрон. ресурс]. – 2012. – (Нормативно-правовий документ Адміністрації Президента України. Указ). – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>

15. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Указ Президента України від 12.03.2013 р. № 187 [чинний] / [Електрон. ресурс]. – 2013. – (Нормативно-правовий документ Адміністрації Президента України. Указ). – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>

16. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212 [чинний] / [Електронний ресурс]. – 2012. – (Нормативно-правовий документ Адміністрації Президента України. Указ). – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>

17. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» / Комітет з економічних реформ при Президентові України // [Електронний ресурс] – 2011. – (Нормативно-правовий документ). – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>

18. Розроблено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – 2013. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=246242878](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246242878). – Назва з екрану.

19. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

20. Яковец Ю. В. Эпохальные инновации XXI века : монография / Ю. В. Яковец. – М. : Экономика, 2004. – 446 с.

21. Peters B. Guy. 1996. The Future of Governing: Four Emerging Models. – Lawrence: University Press of Kansas.

### **Popov S. A. Public management innovations: the justification of the concept and subject field.**

Substantiates the notion of "public management innovations" as a form of management (social) innovation, shape directive managed the development of public administration and local government, the development of civil society and of their relationship. Conceptually systematically subject field of public management innovations on its main features.

**Key words:** state managerial innovations, public administration, local government, civil society, the subject field.

### **Попов С. А. Государственно-управленческие нововведения: обоснование понятия и предметного поля.**

Обосновано понятие «государственно-управленческие нововведения» как вид управленческих (социальных) нововведений, формы директивно управляемого развития государственного управления и местного самоуправления, формирование гражданского общества и их взаимоотношений. Концептуально систематизировано предметное поле государственно-управленческих нововведений по основным его признакам.

**Ключевые слова:** государственно-управленческие нововведения, государственное управление, местное самоуправление, гражданское общество, предметное поле.