

ПОПОВ Сергій Афанасійович,
канд. техн. наук, доц.,
заст. директора з наук. роботи ОРІДУ НАДУ

**ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ НОВОВВЕДЕННЯ МАСОВОГО ХАРАКТЕРУ:
СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ФАКТОРІВ ОПОРУ**

З позиції системно-діяльнісного підходу аналізується та впорядковується різноманіття факторів опору державно-управлінським масовим нововведенням за ознаками суперечностей, зумовлених особливостями процесу їх імплементації (дифузії), а саме: взаємодією інноваційної і узвичаєної діяльності; інновацією, організацією (органом влади) та їх взаємодією; а також недосконалістю видів та способів супроводу нововведення з позиції успішності його здійснення.

Ключові слова: державне (публічне) управління, державно-управлінські нововведення, імплементація, інноваційний розвиток, інновація, фактори опору.

***Попов С. А.* Государственно-управленческие нововведения массового характера: систематизация факторов сопротивления**

С позиции системно-деятельностного подхода анализируется и упорядочивается многообразие факторов сопротивления государственно-управленческим массовым нововведением по признакам противоречий, которые предопределены особенностями процесса их имплементации (диффузии), а именно: взаимодействием инновационной и общепринятой деятельности; инновацией, организацией (органом власти) и их взаимодействием; а также несовершенством видов и способов сопровождения нововведения с точки зрения успешности его осуществления.

Ключевые слова: государственное (публичное) управление, государственно-управленческие нововведения, имплементация, инновационное развитие, инновация, факторы сопротивления.

Popov S. A. State-administrative innovations of mass character: systematization of factors of resistance

From position of system activity approach the variety of factors of resistance is analyzed and well-organized by a state-administrative mass innovation on the signs of contradictions that is predefined by the features of process of their implementation (diffusions), namely: by co-operation innovative and generally accepted activity; by an innovation, organization (by a government body) and their co-operation; and also by imperfection of kinds and methods of accompaniment of innovation from the point of view of success of his realization.

Key words: state (public) administration, state-administrative innovations, implementation, innovative development, innovation, factors of resistance.

Постановка проблеми. Інноваційний розвиток сучасної державно-управлінської практики передбачає масове імплементація (впровадження, застосування, узвичаєння та поширення, дифузії) широкого кола інноваційних інструментів як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Інноваційна діяльність у сфері державного (публічного) управління спрямована на підвищення його ефективності в контексті втілення засад демократичних перетворень та сталого розвитку [17]. Водночас масове імплементація державно-управлінських нововведень (далі – ДУН) стримується факторами опору різноманітного характеру. У зв'язку з цим актуалізуються питання вивчення та систематизації факторів опору нововведенням (далі – ФОН) з метою вдосконалення управління інноваційними змінами шляхом уникнення їх деструктивного впливу та зміни його на конструктивний.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інноваційна проблематика привертає увагу багатьох вітчизняних та зарубіжних дослідників, зокрема: М. Афанасьєва, В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, Д. Енджела, Ю. Кальниша, Т. Ковальову, С. Кравченка, М. Лахижи, П. Лоуренса, А. Мельник, А. Пригожина, Л. Приходченко, Е. Роджерса, М. Шифрина, Н. Чухрай, Р. Паттори, Р. Фатхутдінова та ін. Щодо досліджень ФОН в соціальних системах, зокрема в державному (публічному) управлінні, то цінними є праці М. Афанасьєва, М. Лахижи, А. Мельник, Е. Роджерса та ін.

Відаючи належне напрацюванням зазначених вище дослідників, загострення

потреби імплементування масових ДУН та невдачі в цьому аспекті зумовлюють необхідність систематизації можливих ФОН, виявлення з них основних, характерних для інноваційної державно-управлінської практики.

Мета статті полягає в обранні підходу до упорядкування різноманіття ФОН, аналізі причин їх виникнення, зокрема притаманних інноваційній державно-управлінській практиці, з огляду на сутність системно-діяльнісного підходу, основні складові процесу поширення (дифузії) нововведень (інновація, організація (орган влади), види та способи супроводу нововведення) у контексті забезпечення успішності його здійснення.

Виклад основного матеріалу. Фундатор теорії дифузії соціальних інновацій Е. Роджерс [19, с. 21 – 60] трактує визначення терміна «дифузія» як: *процес, під час якого (1) інновація з плином (2) часу через певні (3) канали поширюється серед (4) членів соціальної системи.* Під каналами поширення розуміють засоби інформаційної комунікації (далі – ЗІК). Дослідник акцентує увагу на часі як критерії успішності здійснення дифузії інновацій: імплементування типового нововведення у визначений термін часу. Тобто основними складовими процесу дифузії нововведень (інновацій) є: *інновація, час, засоби інформаційної комунікації та соціальна система.*

Е. Роджерс [19, с. 439 – 472] і Л. Кларк [24, с. 94] стверджують, що соціально-психологічні труднощі інноваційного процесу в соціальній системі і організації є дещо подібними. Однак більш складними вважаються організаційні нововведення, які поєднують їх прибічників і супротивників, що є природним для соціальної системи. Твердження Е. Роджерса щодо структури процесу дифузії інновацій можна уточнити шляхом урахування не тільки ЗІК, а й загальних та інноваційно-орієнтованих видів та способів супроводу нововведень [6, с. 213 – 216] (рис. 1).

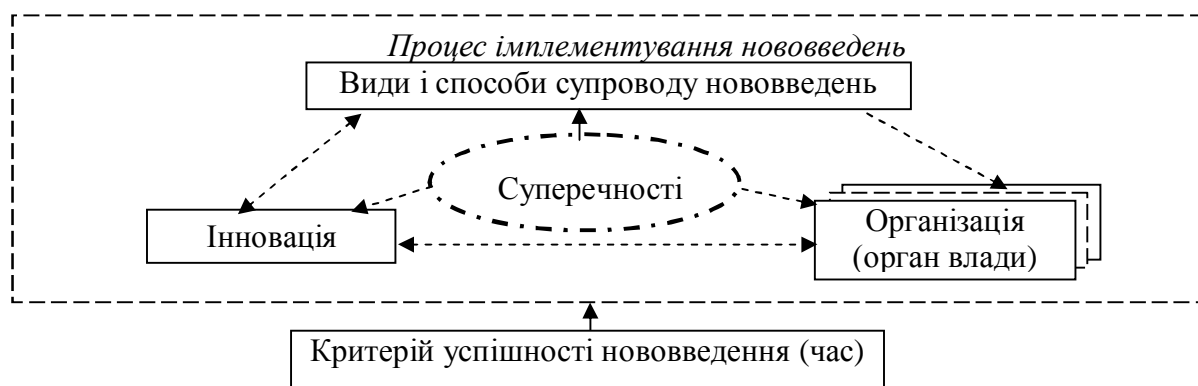


Рис. 1. Складові процесу імплементування нововведень

Критерієм успішності інноваційних змін оберемо директивно визначений термін часу на їх здійснення. У цьому випадку види та способи супроводу стосуються: інформаційної комунікації, навчання, досліджень, формування інноваційної культури, розробки методології та технологій, а також інформаційно-методичного, консультативного та міжорганізаційного забезпечення.

Інноваційна теорія та практика свідчить про те, що імплементація інновацій стримується впливом різноманіття ФОН, зумовлених загостренням суперечностей (невідповідностей, конфліктів, відмінностей тощо) між новим і узвичасним в організації (органі влади), у їх системі. Ці суперечності є не випадковістю, а закономірністю ймовірного характеру, ступінь загострення яких зростає під час здійснення інноваційних змін у системі організацій. Спираючись на вищезазначене, можна виокремити ФОН за ознаками: суперечностей, що виникають унаслідок взаємодії інноваційної і поточної діяльності; суперечностей, зумовлених специфічними властивостями інновації, органу влади та їх взаємодії «інновація – орган влади»; невідповідності належному стану видів та способів супроводу імплементації нововведення.

1. Сукупність ФОН останньої групи може бути зумовлена внаслідок відсутності або неналежного рівня: комунікації та навчання, досліджень, інноваційної культури, методології та технологій, інформаційно-методичного, консультативного та міжорганізаційного забезпечення. Так, за результатами соціологічного опитування респонденти, які взяли участь у впровадженні системи управління якістю (далі – СУЯ) в ОРІДУ, вказали на недостатній рівень інформаційно-методичного забезпечення [20, с. 145]. На відсутність цілеспрямованих рекомендацій та матеріалів для проведення інноваційних змін вказують 47 % відповідей опитаних, а на складність використання запропонованих матеріалів – 11,8 %. Щодо зовнішнього консультування, то 47,6 % відповідей опитаних вказують на його необхідність. Успішне впровадження СУЯ у Вінницькій облдержадміністрації, порівняно з іншими регіонами, супроводжувалося масовим проведенням семінарів за зазначеною тематикою.

Тобто для здійснення зазначених видів та способів супроводу мають залучатися не тільки працівники органу влади, де здійснюється нововведення, а й фахівці організацій (установ, закладів), які спеціалізуються у відповідній сфері з питань впровадження ДУН. У випадку залучення тільки перших, які спеціалізуються

на супроводі поточної діяльності органу влади, матиме місце ФОН як наслідок невідповідності їх професійної компетентності.

Серйозні причини для виникнення ФОН зумовлює міжорганізаційний аспект супроводу, на що звертає увагу А. І. Пригожин [15, с. 105 – 128] (табл. 1). Цей вид супроводу висвітлено в положеннях Постанови Кабінету Міністрів України щодо впровадження СУЯ в органах виконавчої влади [16]. У випадку імплементування ДУН з повним його життєвим циклом його учасниками можуть бути органи влади, наукові установи, навчальні заклади, організації, розробники, проєктанти та виготівники різних форм власності та спеціалізації, а також упроваджувачі (користувачі) нововведень.

Таблиця 1

ФОН, зумовлені міжорганізаційним супроводом процесу імплементування

Ознака спротиву	Коментар до фактору опору
Неузгодженість дій	Як наслідок недосконалості взаємодії учасників процесу поширення нововведення
Недосконалість кінцевих продуктів	Як наслідок незавершеності кінцевих продуктів кожного з учасників процесу імплементування нововведення
Організатори	
Відповідальність	Як наслідок відсутності відповідального за успішність поширення нововведення
Обмеженість повноважень	Як наслідок неповноти повноважень щодо: відношень із зовнішніми учасниками; управлінських функцій, зокрема з питань контролю процесу поширення нововведення та його якості
Невизначеності щодо обрання учасника процесу нововведення	Як наслідок неповноти повноважень щодо визначення учасника процесу імплементування: з розробки, консультування та сертифікації; проведення навчання, досліджень, комунікації, розробки методологічного інструментарію та технологій, формування інноваційної культури тощо
Розробники-проєктанти	
Відсутність повноважень до зовнішніх учасників	Як наслідок браку директивних повноважень щодо участі у формуванні вимог до нововведення
Невідповідність розробок реальним умовам	Як наслідок відсутності належної взаємодії з упроваджувачами (користувачами) щодо відповідності розробки їх вимогам та умовам використання нововведення
Труднощі міжорганізаційної координації	Як наслідок браку повноважень щодо координації дій інших учасників процесу нововведення з питань збереження його ідеї
Упроваджувачі	
Директивна невизначеність щодо розробника-проєктанта	Як наслідок необхідності пошуку розробника-проєктанта на договірних засадах
Директивна невизначеність цільового	Як наслідок необхідності пошуку джерел фінансування власними силами

фінансування нововведення	
Слабкий зв'язок з розробниками-проектантами	Як наслідок директивної невизначеності щодо взаємодії впроваджувача і розробника-проектанта
Низький рівень обізнаності з ідеєю нововведення	Як наслідок недостатньої поінформованості про інноваційну ідею, її переваги порівняно з іншими та доцільність її впровадження

Додатково до кола учасників процесу нововведення доцільно включити: засоби масової інформації та заклади, що сприяють міжособистісній (міжорганізаційній) комунікації та формуванню інноваційно-орієнтованої культури, а також тих, хто забезпечує навчання, дослідження, розробку технологій та методологічного інструментарію. З огляду на те що ДУН об'єктивується переважно в інформаційній формі, доцільно зі складу учасників виключити виготівників, а розробників та проектантів поєднати. У цьому випадку міжорганізаційний супровід матиме склад: організатори → розробники-проектанти → впроваджувачі.

2. *ФОН, зумовлені нововведенням.* У державно-управлінському аспекті нововведення об'єктивується переважно у формі нової ідеї або практики, рідше – матеріалізованого об'єкта. Спираючись на твердження Е. Роджерса [19, с. 250 – 252], Д. Енджел [5, с. 367], Н. І. Чухрая, Р. Паттори [22, с. 77 – 92], потенційні користувачі сприймають нововведення через призму його привабливості (корисності) та доступності за такими ознаками: новизна, відносна перевага, сумісність, складність, випробованість (можливість експериментування), наочність спостереження, перевинайдення (адаптація), комплексність. За цими ознаками може виникнути сукупність ФОН (табл. 2).

Таблиця 2

ФОН, зумовлені спротивом нововведення

Ознака спротиву нововведення	Коментар до фактору опору
Новизна	Як ступінь невизначеності знань про сутність інноваційної ідеї, відсутність її поширення в суспільстві та розуміння наслідків її впровадження
Абсолютна новизна (відсутні аналоги)	Як висока складність сприйняття інноваційної ідеї унаслідок її оригінальності, обмеженого поширення знань про неї та наслідки її застосування
Локальна новизна (застосована раніше ніж на інших об'єктах)	Як середня складність сприйняття інноваційної ідеї унаслідок наявності досвіду про її застосування
Часткова новизна (оновлено окремих елемент у системі)	Як низька складність інноваційної ідеї унаслідок точкового оновлення відомого елемента або їх нової комбінації
Умовна новизна (нове як	

поєднання відомих елементів)	
Відносна перевага (провідний спротив)	Як наслідок повної невизначеності під час вибору інноваційної ідеї серед інших з вищою перевагою: у вигоді, економічному та соціальному (престижному) аспектах або щодо зручності, задоволеності та ін.
Сумісність з цінностями та нормами (провідний спротив)	Як наслідок невідповідності нових і діючих соціальних цінностей та норм
Складність	Як наслідок складності ідеї для її сприйняття впроваджувачем, трудомісткістю впровадження і використання
Випробованість	Як наслідок складності інноваційної ідеї щодо експериментування
Спостережність (наочність) результату	Як наслідок складності щодо наочного відображення результатів упровадження інноваційної ідеї
Перевинайдення	Як наслідок відхилення впровадженої інновації відносно її типової ідеї
Комплексність	Як наслідок необхідності доповнення основної ідеї тими, що забезпечують її втілення

3. *ФОН, притаманні для організації*. І. Ансофф [1, с. 52], М. Б. Шифрин [23, с. 225 – 228], А. І. Пригожин [15, с. 105 – 128] акцентують увагу, зокрема на ФОН як наслідку одночасного здійснення інноваційної і традиційної (поточної, узвичаєної, головної) діяльностей в організації, кожен з яких можна представити взаємопов'язаними складовими: управлінськими, основними (поточний і інноваційний процеси), забезпечувальним і інноваційним потенціалом; відповідними видами та способами їх супроводу (рис. 2). Така практика інноваційних змін притаманна органам державного (публічного) управління.

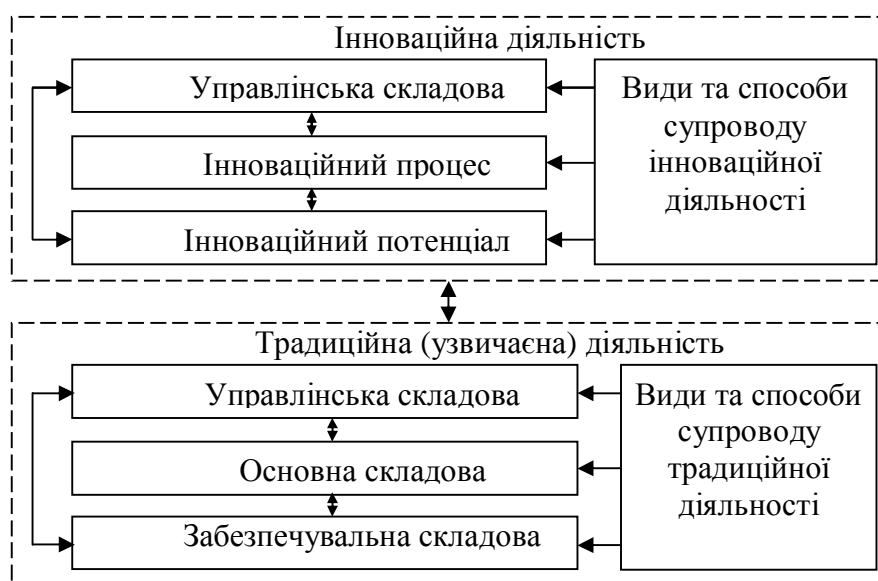


Рис. 2. Взаємодія основних складових інноваційної та традиційної діяльностей

Міжскладові розбіжності виникають, перш за все, унаслідок відмінностей у ступені структурованості та визначеності мети, цілей, інструментів, процесів і результатів традиційної і інноваційної діяльності. Остання від початку характеризується слабкою структурованістю, їй притаманна оригінальність. Аналогічні розбіжності мають місце і між видами та способами супроводу цих діяльності.

У даному випадку має місце ФОН типу «несумісність» як суперечність (невідповідності, конфлікти, відмінності), що утворюються між відповідними складовими різнорідних видів діяльності під час їх одночасного здійснення. При цьому сила опору визначається рівнем комплексності (радикальності) організаційних змін, а також ступенем залучення одних і тих самих працівників організації до здійснення різнорідних видів діяльності. У цьому випадку має місце ФОН іншого типу – «некомпетентність» як наслідок невідповідності їх професійної компетентності. У ФОН типу «види та способи» (маються на увазі внутрішні організаційні види та способи) можуть постати відсутність, неналежний рівень досконалості або використання видів та способів супроводу кожного з зазначених видів діяльності.

Щодо ФОН управлінського характеру, то першопричиною є відмінність змістів управлінських процесів зазначених видів діяльності. Для узвичаєної діяльності цей процес зосереджений на етапі реалізації управлінського рішення, добре структурованого та спрямованого на досягнення результату традиційного характеру. Управлінський процес інноваційної діяльності спрямований на впровадження нововведення та охоплює не тільки етап реалізації рішення, а й етапи його підготовки, розробки та прийняття. Тобто за одночасного здійснення зазначених процесів одними й тими самими управлінцями загострюються суперечності, що породжують опір нововведенню, унаслідок наявності компетентнісних, технологічних та методологічних відмінностей. З огляду на це ФОН можуть бути спричинені:

- цільовими невідповідностями управлінських процесів інноваційної і поточної діяльності [1, с. 52; 23, с. 17 – 18; 15, с. 11 – 13];
- технологічними невідповідностями управлінських процесів інноваційної і поточної діяльності;

– відмінностями методологічного забезпечення прийняття рішення: щодо постановки проблеми, структурування цілей, визначення критеріїв оцінювання рішень, формування їх альтернатив та вибору з них раціональної тощо;

– спираючись на досвід упровадження систем управління якістю, М. І. Лахижа основними перешкодами для їх поширення в органах публічного управління вважає: слабкі мотиваційні можливості; незрозуміння потреби в інноваційній зміні та переваг від їх упровадження; відсутність конкуренції та механізмів, що сприяють зростанню ефективності діяльності; окремі цілі не піддаються вимірюванню, що спричиняє труднощі в оцінюванні ефективності тощо [12, с. 24, 28];

– вивчаючи досвід Польщі щодо впровадження системи управління якістю, М. І. Лахижа звертає увагу на обмеження щодо використання зарубіжної інноваційної практики у вітчизняних умовах публічного управління внаслідок відмінностей у специфіці діяльності органів влади місцевого рівня [12, с. 58 – 62].

ФОН, зумовлені невідповідностями між інноваційним і основним процесами, у загальному випадку можуть бути спричинені:

– відмінностями щодо структурованості поточного і інноваційного процесів: останній, порівняно з першим, є слабо структурованим і навіть оригінальним у кожному окремому випадку;

– технологічними відмінностями процесів, кожний з яких спрямований на досягнення якісно відмінних результатів: втілення нововведення й отримання узвичаєного продукту.

Значний обсяг ФОН зумовлено властивостями основних акторів інноваційного процесу в організації (органі влади), взаємодію яких умовно відображає трикутник: «інновація ↔ працівники ↔ орган влади» (рис. 3).

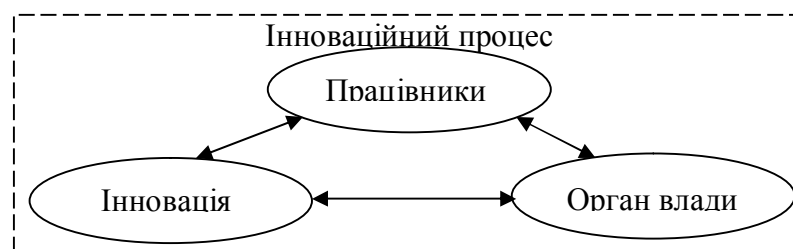


Рис. 3 Основні складові інноваційного процесу в органі влади

У межах цього процесу відбувається взаємна адаптація нововведення до органу влади, і навпаки, останнього до першого. Окрім того, відбувається усвідомлення нової ідеї працівниками, протидія їй ними, а також їх пристосування до неї та до змін в органі влади. Оскільки фактори опору, зумовлені особливостями інновації, було розглянуто вище, то приділимо увагу іншим факторам.

Організація (орган влади). На думку Е. Роджерса, соціальну систему можна відобразити деякими ознаками, які, за певних припущень і доповнень, можна застосувати для характеристики органу влади і, відповідно, ФОН [19, с. 440 – 471] (табл. 3).

Таблиця 3

ФОН, зумовлені спротивом органу влади

Ознака спротиву органу влади	Коментар до фактору опору
Формальна структура органу влади	Як наслідок складності (жорсткості) упорядкування в органі влади: ієрархії, регулярності та стабільності взаємовідносин працівників
Неформальна комунікаційна структура	Як наслідок нерозвиненості інноваційно-орієнтованої комунікації в однорідному (гомофільному) середовищі працівників органу влади
Спільні цінності, норми	Як наслідок усталеності усвідомлених орієнтирів щодо взаємовідносин працівників органу влади
Новатори	Як наслідок наявності новаторів в органі влади: найінновативніші, але неефективні в поширенні інновації, особливо на етапі переконання
Неформальні лідери	Як наслідок недостатньої кількості неформальних лідерів в органі влади (бажано до 20 %), які ефективні у впровадженні нововведень, діляться інформацією та порадами щодо нього, впливові на поведінку інших, відкриті, мають вищий с/е статус, обізнані з технологіями, соціально доступні та віддані нормам організації, підтримують її установки щодо новації або її відхилення
Адаптованість органу влади до нововведення	Як наслідок різної глибини організаційних змін з позиції адаптації до нововведення. За типовими складовими моделі 7S організаційна адаптація може викликати зміни: у стратегії, навиках і ресурсах, організаційній культурі та структурі, стилі керівництва, кадровому складі
Типи рішень:	
Коллективне рішення	Як наслідок труднощів досягнення консенсусу працівниками органу влади щодо нововведення
Авторитарне рішення	Як наслідок труднощів щодо стрімкості прийняття рішення першою посадовою особою органу влади. Таке рішення сприяє швидкому та цілеспрямованому впровадженню рішення
Комплексне рішення	Як наслідок, що сприяє поширенню інноваційної ідеї в органі влади: послідовне поєднання попередньо згаданих типів рішень
Неузгодженість між	Як наслідок переважання інноваційно-орієнтованої над

інноваційною і поточною діяльностями	поточною діяльностями, і навпаки
Ставлення працівників органу влади до інновації	Як наслідок спротиву працівників соціально-психологічного (поведінкового) та політичного характеру

Працівники. Щодо ставлення працівників до нововведення, то М. І. Лахижа [12, с. 24, 28], М. В. Афанасьєв зі співавторами [2, с. 125 – 133], А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна [13, с. 471 – 484], М. Б. Шифрин [23, с. 220 – 228] вважають, що ФОН можуть спричинити як окремі службовці, та і їх групи у формі активного протистояння соціально-психологічного (поведінкового) та політичного характеру (табл. 4).

Таблиця 4

ФОН, зумовлені спротивом працівників

Ознака спротиву працівників	Коментар до фактору опору
<i>Спротив працівників</i>	
Невизначеність	Як наслідок непоінформованості працівників про інноваційні зміни: невідомі їх цілі, необхідність та наслідки
Відчуття небезпеки	Як наслідок відчуття небезпеки втратити роботу, службовий статус, неформальні зв'язки, владу, доступ до інформації, виконувати нову функцію, ризикувати, що йому не властиво
Недостатність довіри і поваги	Як наслідок недовіри і зневаги до тих, хто здійснює зміни
Низький рівень готовності до змін	Як наслідок негативного ставлення деяких осіб за психологічними особливостями до проведення будь-яких змін
Відмінність оцінок щодо необхідності змін	Як наслідок наявності власних суджень щодо наявності проблеми та доцільності змін на відміну від задекларованих змін
Відмінність оцінок наслідків змін	Як наслідок наявності власних суджень щодо наслідків змін на відміну від задекларованих змін або відсутність останніх
Власні уявлення про небезпечність змін	Як наслідок переважання суб'єктивних уявлень про небезпечність змін відносно їх об'єктивних наслідків
Консерватизм працівників (провідний спротив)	Як наслідок прагнення до збереження традицій організаційної культури; відсутності інноваційно-орієнтованого світогляду, відкритості до змін
Спротив культурного характеру	Як наслідок відсутності базових цінностей в органі влади: інертність їх працівників, відчуття непотрібності в них, неприйняття роботи як такої, недовіра до керівництва
<i>Спротив керівника</i>	
Спротив керівника органу влади (провідний спротив)	Як наслідок реакції на зміни в структурі влади: залежить від сили особистості та індивідуальної гнучкості
Консерватизм	Як наслідок: прагнення до збереження традицій

керівника (провідний спротив)	організаційної культури і вирішення політичних питань; відсутності інноваційно-орієнтованого світогляду, відкритості до змін
Швидка змінність керівництва	Як наслідок швидкої зміни керівництва, зокрема за політичними ознаками, що виявляється як руйнування інституційної пам'яті
Формалізм керівництва до змін	Як наслідок формального ставлення до проведення інноваційних змін
<i>Груповий спротив</i>	
Спротив формальних груп	Як наслідок поведінкового спротиву працівників окремого підрозділу органу влади відповідно до узвичаєних критеріїв та норм, невизнання інших
Спротив неформальних груп	Як наслідок поведінкового опору працівників тимчасового колективу, якому загрожує існування, загальних їх інтересів, задоволення соціальних потреб або обмеження взаємодії їх членів

На погляд В. Каткова [8], Т. Ковальової [9], П. Лоуренса [14, с. 109 – 117], А. Пригожина [15, с. 131 – 142] ступінь спротиву працівників визначається глибиною внутрішньо-індивідуальних змін, перемін у їх свідомості щодо сприйняття інновації та їх відносинах.

3. *ФОН* зумовлені невідповідностями між поточним (традиційним) і інноваційним потенціалом організації (органу влади). Ураховуючи різнорідність зазначених вище видів діяльностей, змістовну відмінність основної складової і інноваційного процесу (див. рис. 2), правомірно очікувати суттєві невідповідності між забезпечувальною складовою і інноваційним потенціалом, які зумовлюють відповідну сукупність ФОН. У межах зазначеного доцільно більш докладно приділити увагу ФОН, що зумовлені інноваційним потенціалом органу влади.

В аспекті організації (підприємства) Є. В. Лапін, Н. С. Краснокутська, Р. А. Фатхутдінов, С. М. Ілляшенко, В. А. Верба та І. В. Новікова інноваційний потенціал розуміють: як спроможність створювати нововведення власними силами або його придбати та ефективно впровадити [11, с. 173]; можливості розробки та впровадження інновацій [24, с. 17]; міру готовності організації забезпечити досягнення інноваційної мети [21, с. 296]; деяку критичну масу ресурсів, які необхідні і є достатніми для розвитку [7, с. 226]; сукупність взаємопов'язаних інноваційних ресурсів (інтелектуальних, науково-дослідних, інформаційних, інших) та чинників, що забезпечують оптимальне використання перших [3, с. 23]. Е. Роджерс до інноваційного потенціалу організації відносить: наявні можливості, спроможність та ресурси для успішного проведення інноваційних змін.

Спираючись на зазначене, інноваційний потенціал органу влади можна трактувати, перш за все, як спроможність необхідного та достатнього за обсягом його ресурсу для успішного імплементації нововведень за наявності відповідних можливостей і умов. Серед основних складових інноваційного потенціалу організації (підприємства) А. П. Гречан, Г. П. Петренко, М. П. Денисенко та інші науковці [4, с. 22; 18, с. 122] виокремлюють: матеріальні та нематеріальні ресурси, кадрові та фінансові ресурси.

Щодо ФОН, то Е. Роджерс ключовий чинник спротиву соціальній інновації в соціальній системі (територіальній громаді, організації, у тому числі в органі влади) вбачає у ступені розвиненості інновативності кадрового ресурсу. При цьому визначає ступінь інновативності суб'єкта (індивіда і організації) впровадження стрижневим ФОН як невідповідність його спроможності до швидкого сприйняття нової ідеї порівняно з іншими потенційними впроваджувачами. З огляду на зазначене Е. Роджерс у відносних одиницях розподіляє потенційних впроваджувачів на групи за ступенем їх інновативності, серед яких приділяє увагу першим впроваджувачам. Цей дослідник особливо придатними для проведення інноваційних змін визначає неформалів як таких, що є найбільш інновативними та позитивно впливаючими на успішність імплементації нововведення. Невідповідність відносної кількості інновативних суб'єктів в органі влади визнаним нормам (до 20 %) спричинить ФОН.

Цей дослідник виокремлює ступінь ставлення керівництва до нововведення, що постає наступним за ФОН. Окрім цього приділяє увагу таким факторам опору: внутрішні особливості організації (централізованості, складності (як інтелектуальна розвиненість), формалізованості, взаємопов'язаності, вільним ресурсам, розмірам); відкритості до впливу зовнішніх чинників. З цієї позиції Е. Роджерс, М. П. Денисенко, А. П. Гречан, М. В. Гаман [18, с. 121] наголошують на професійній спроможності працівників (як належному рівні відповідної професійної освіти, знань і навичок, професійної компетентності і кваліфікації, скоріше професійної інтелектуальної спроможності), яка, на переконання Е. Роджерса, є ключовою для усвідомлення цінності нововведення, а отже, є вельми корисною для успішного здійснення інноваційної діяльності в організації. На сьогодні в кадровому складі органів публічного управління явно виражена освітня гетерофільність (розбіжність напрямів освіти), що є вагомим ФОН з погляду сприйняття цінності нововведення та швидкості її усвідомлення.

Щодо організаційної сприйнятливості нововведень, то М. І. Лахижа зазначає, що органи місцевого самоврядування, на відміну від органів виконавчої влади, є більш чутливими та більш здатними до відшукування джерел фінансування на їх проведення [12, с. 58 – 62]. Це є наслідком прямої зацікавленості перших посадових осіб у формуванні лояльності до них з боку громади. Зазначені невідповідності також слід розглядати як ФОН. Окрім того, до ФОН дослідник відносить фінансові невідповідності: фінансування надання послуг визначається можливостями публічних фінансів, а не вимогами до їх якості [12, с. 24, 28].

Висновки. Таким чином, у даному дослідженні зроблено спробу систематизувати різноманіття факторів опору масовим державно-управлінським нововведенням, як таких, що можуть виявитися під час упровадження інновацій в органах державного (публічного) управління. З'ясовано, що опір нововведенням можна упорядкувати в основні ознаки, що стосуються: інновації, органу влади та основних видів та способів супроводу процесу їх імплементування, поточної та інноваційної діяльності.

Найбільший обсяг ФОН зосереджено в органі влади, пов'язаному з управлінням інноваційними змінами, інноваційним процесом та потенціалом. Останні слід віднести до найбільш суперечливих, серед яких ключовими вважаться ті, що пов'язані з інновативністю органу влади та професійною інноваційно-орієнтованою спроможністю його працівників.

Для подальших досліджень цікавими є питання, пов'язані з виявленням: ступеня готовності службовців органів публічного управління до інноваційної діяльності, рівня впливу їх освітньої гетерофільності на успішність імплементування нововведення.

Список використаних джерел

1. **Ансофф И.** Стратегическое управление / И. Ансофф ; сокр. пер. с англ. – М. : Экономика, 1989. – 519 с.
2. **Афанасьев М. В.** Інноваційні процеси в системі державного управління і місцевого самоврядування : наук. вид. / М. В. Афанасьєв [та ін.] ; за заг. ред. М. В. Афанасьєва. – Х. : ХНЕУ, 2006. – 212 с.

3. **Верба В. А.** Методичні рекомендації з оцінки інноваційного потенціалу підприємств / А. В. Верба, І. В. Новікова // Проблеми науки. – 2003. – № 3. – С. 22 – 31.
4. **Гречан А. П.** Інноваційний потенціал підприємства та його основні складові / А. П. Гречан, Г. П. Петренко // Вісн. КНУТД. – 2005. – № 4 (24). – С. 19 – 23.
5. **Енджел Д.** Поведение потребителей : учебник / Д. Енджел ; пер. с англ. – СПб. : Питер Ком, 1999. – 768 с.
6. **Енциклопедія** державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – Т. 4 : Галузеве управління. – К. : НАДУ, 2011. – 648 с.
7. **Ілляшенко С. М.** Управління інноваційним розвитком: проблеми, концепції, методи : навч. посіб. / С. М. Ілляшенко. – Суми : Університетська книга, 2003. – 278 с.
8. **Катков В.** Кто может провести реструктуризацию промышленного предприятия? / В Катков. – Режим доступа : www.cfin.ru/management/strategy/change/who_can_restruct.shtml.
9. **Ковалева Т.** Можно ли измерить сопротивление изменениям? / Т. Ковалева. – Режим доступа : www.ek._lit.agava.ru.
10. **Краснокутська Н. В.** Інноваційний менеджмент : навч. посіб. / Н. В. Краснокутська. – К. : КНЕУ, 2003. – 504 с.
11. **Лапин Е. В.** Экономический потенциал предприятия : монография / Е. В. Лапин. – Сумы : Университетская книга, 2002. – 310 с.
12. **Лахижа М. І.** Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) : монографія / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ. – 2008. – 132 с.
13. **Мельник А. Ф.** Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
14. **О'Шоннеси Дж.** Принципы организации управления фирмой / Дж. О'Шоннеси. – М. : МТ Пресс, 2001. – 296 с.
15. **Пригожин А. И.** Нововведения: стимулы и препятствия (Социальные проблемы инноватики) : монография / А. И. Пригожин. – М. : Политиздат, 1989. – 271 с.

16. **Про затвердження** Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2006 р. № 614. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.

17. **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 берез. 2012 р. № 187. – Режим доступу : www.president.gov.ua.

18. **Провайдинг** інновацій : підручник / М. П. Денисенко, А. П. Гречан, М. В. Гаман [та ін.] ; за ред. М. П. Денисенка. – К. : Професіонал, 2008. – 448 с.

19. **Роджерс Е. М.** Дифузія інновацій / Е. М. Роджерс ; пер. з англ. В. Старка. – К. : Києво-Могилянська академія, 2009. – 591 с.

20. **Удосконалення** інноваційно-орієнтованого професійного навчання службовців органів публічного управління Вінницької області : заключний звіт про НДР / наук. керівник С. А. Попов. – О., 2010. – 239 с.

21. **Фатхутдинов Р. А.** Инновационный менеджмент : учебник / Р. А. Фатхутдинов. – СПб. : Питер, 2005. – 448 с.

22. **Чухрай Н. І.** Товарна інноваційна політика: управління інноваціями на підприємстві : підручник / Н. І. Чухрай, Р. Патора. – К. : Кондор, 2006. – 398 с.

23. **Шифрин М. Б.** Стратегический менеджмент : краткий курс / М. Б. Шифрин. – СПб. : Питер, 2007. – 240 с.

24. **Clarke L.** Zarzadzanie zmiana / L. Clarke. – Warszawa : Gebethner i Ska, 1997. – 258 s.