



Х.В. Хачатурян\*

## ВИКОРИСТАННЯ РИНКОВИХ МЕХАНІЗМІВ ЯК ДЖЕРЕЛО ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Основний напрям інновацій у сучасному державному управлінні пов'язаний із його переорієнтацією на потреби об'єкта управління. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває узгодження на рівні технології та методології принципів діяльності органів державного управління та соціально орієнтованої ринкової економіки як основного об'єкта державного регулювання. Використання в державному управлінні бізнес-технологій є перспективним напрямом формування його інноваційної моделі розвитку.

Проблеми використання бізнес-технологій у державному управлінні досліджуються в роботах Л. Демидової, В. Козбаненка, К. Линьова, С. Лугвіна, В. Трона та інших вітчизняних і зарубіжних авторів. Однак увага і цих дослідженнях зосереджена переважно на окремих технологічних аспектах управлінської взаємодії державного управління та ринку. Системний аналіз адаптації управлінських механізмів ринкових суб'єктів для потреб державного управління як цілісного інноваційного процесу є малодослідженим аспектом теорії державного управління.

Метою дослідження є аналіз механізмів ринкового управління як джерела інновацій в системі державного управління.

В соціально-організаційному плані найбільшу роль у модернізаційних трансформаціях системи державного управління відіграють інноваційні процеси, які в найбільш загальному плані характеризує термін "маркетизація". Процеси маркетизації розуміються трансформації державного управління, пов'язані з його орієнтацією на потреби соціальних суб'єктів, у більш конкретному плані — впровадження ринково-бізнесових підходів у системі державного управління та його адаптації до потреб ринку.

Одним із напрямів інновацій такого роду є так звані приватизаційні процеси в межах державних інститутів. У широкому розумінні приватизація означає дії щодо збільшення значення приватного (ринкового) сектора в управлінні або володінні власністю. Для державного управління приватизація важлива не стільки як передача державної власності в приватне володіння, а перед усім як укладання контрактів із приватними організаціями на виконання певних послуг на конкурентних умовах, надання громадянам альтернативних можливостей отримання послуг тощо. Це стало основною стратегією держави в умовах постіндустріального суспільства, де держава контролює незначну частину власності. В державне управління впроваджуються принципи ринкової конкуренції, що дозволяє передавати комерційним підприємствам ряд державних функцій, у тому числі і адміністративних, серед яких навіть такі традиційно-бюрократичні, як складання та аналіз бюджету, збір податків, охорона громадського порядку.

Основним наслідком маркетизації на організаційному рівні є інтеграція державних інститутів у ринкову інфраструктуру постіндустріального суспільства і поступове подолання відчуженості по лінії розділу держава — громадянське суспільство. "Під впливом інтенсивних ділових контактів у єдиному господарському середовищі помітно згладжуються відмінності між державними та недержавними структурами в базових принципах, формах організації й конкретному господарському інструментарії", — вказує російський фахівець Л. Демидова<sup>1</sup>. Згладжуванню

© Хачатурян Х.В., 2006

\* здобувач кафедри державного управління і менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України

<sup>1</sup> Демидова Л. Реформы общественного сектора на Западе // Мировая экономика и международные отношения. — 2002. — № 11. — С. 33.



відмінностей між державним адмініструванням та бізнесом сприяє широкий обмін кадрами. Зникає кастова замкнутість державних чиновників, змінюється їх психологія з формуванням ринкових якостей. Характерною інноваційною рисою постсучасного державного управління стає трансформація державних службовців із чиновницького статусу в статус державних менеджерів.

Ще один конвергентний процес в системі пост сучасного державного управління — формування інтегрованих управлінських мереж на основі співпраці державних та недержавних структур і доповнення ієрархічних вертикальних зв'язків поліархічними горизонтальними. “В результаті виникла мережна організація управління, в якій автономні агенти держави активно взаємодіють зі структурами громадянського суспільства на основі договірних відносин, обміну ресурсами та спільного інтересу. В її межах держава не домінує над інститутами громадянського суспільства, а є одним з учасників рівноправних партнерських відносин”<sup>2</sup>. Мережні взаємодії охоплюють і міждержавні відносини, що проявляється передусім у європейських інтеграційних процесах, де стимулюється співробітництво інституційно оформлених інтересів. В умовах постсучасності принципово змінюються функції державного службовця як публічного менеджера. Німецький професор Б. Колер-Кох характеризує цей процес наступним чином: “Публічний адміністратор у таких умовах — це актор, зайнятий головним чином організацією простору для політичних обмінів та угод”<sup>3</sup>. Цей процес також сприяє подоланню адміністративної спрямованості державного управління в умовах постіндустріалізму.

Маркетизація прямо впливає на інновації в організаційних структурах та напрямках і формах діяльності органів державного управління. Головна тенденція тут також підпорядковується загальному процесу поступового відходу від пріоритетності адміністрування і проявляється в заміні вертикальних адміністративних структур на горизонтальну мережу автономних державних організацій, що виконують певні завдання. При цьому створюються нові механізми, адаптовані з бізнесового середовища, такі, як контрактне управління, внутрішній і зовнішній аудит, обмінні фонди тощо. У роботу державного сектора все ширше впроваджуються ринкові механізми і методи менеджменту, що використовуються у приватних компаніях. На цій основі відбувається подальший поділ функцій формування політики, що концентрується в кількох провідних міністерствах, і функцій її виконання, що покладається на різні автономні державні агентства. Ці агентства функціонують на ринкових чи квазіринкових засадах: вони мають чітко визначені завдання, критерії виконання роботи і необхідні ресурси, їх керівники несуть повну відповідальність за оперативну діяльність організації, при цьому їм надаються необхідна свобода дій і засоби управління. Взаємодія політичного керівництва та вказаних агенцій, що здійснюють виконавчі функції, також здійснюється на основі адаптації методів бізнес-управління. “Відносно недавно практика функціонування крупних бізнес-структур викликала до життя новий напрям в теорії та практиці менеджменту, — відзначає російський фахівець С.Н. Пшізова. — З'явилися концепції корпоративного управління, покликані забезпечити контроль власників над управліннями вищої ланки. Схожі процеси розгортаються і в сфері державного управління. В міру зміни етичних принципів функціонування державної служби та впровадження бізнес-технологій забезпечення політичного контролю над діяльністю державного апарату перетворюється в одну з найбільш гострих суспільних проблем”<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Лугвин С. Переход к новой модели государственного управления в постиндустриальном обществе // Проблемы теории и практики управления. — 2004. — № 4. — С. 37–38.

<sup>3</sup> Колер-Кох Б. Эволюция и преобразование европейского управления // Мировая экономика и международные отношения. — 2001. — № 7. — С. 51.

<sup>4</sup> Политико-государственное управление в поисках дисциплинированности // ПОЛИС. — 2005. — № 1. — С. 181.



Орієнтація на ринок у діяльності органів державної влади підвищує значущість видів діяльності, пов'язаних із узгодженням державного управління та соціокультурного оточення. Загальним у вдосконаленні діяльності органів державного управління є акцент на розвитку аналітичних, прогнозних, контрольних і оціночних функцій, а головне — на підвищенні якості підготовки і прийняття рішень, насамперед у центральних органах управління. Таким чином забезпечується зниження рівня невизначеності управлінської діяльності, що є об'єктивно неунікальним в умовах її переорієнтації на потреби постійно мінливих об'єктів управління.

Домінування принципу невизначеності в сучасному державному управлінні, детермінованому постійною зміною в об'єктах управління та середовищі управлінської діяльності, визначає і загальний характер інноваційних процесів в організаційних структурах органів державної влади. Відмова від жорсткості, скорочення рівнів адміністративної ієрархії, делегування повноважень конкретним виконавцям — такі основні напрями нововведень. Постсучасна система державного управління орієнтується не стільки на наперед визначені організаційні структури, скільки на самоорганізацію креативно працюючих державних службовців. Такий напрям інноваційного розвитку забезпечує в системі державного управління перевагу динамічних структур із широкими можливостями адаптації та поєднанням єдиної стратегії управління з автономністю окремих підрозділів.

По суті в постсучасних управлінських практиках спостерігається відхід від управлінського раціоналізму на користь практичній творчості, що часто є інтуїтивно вплетеною в єдиний потік управлінських подій як об'єкта управління. Цей процес є виправданим в умовах браку часу та ресурсів і мінливості об'єкта управління і завдань. Певною мірою це дозволяє і боротися з бюрократизмом, оскільки відсутність ясності завжди допомагала чиновникам уникати відповідальності. На зміну раціоналізації управлінських процесів приходять збільшення адаптивності управлінських структур. Напрацювання нових рішень більш цінне, ніж процедури контролю, а маневр у розподілі ресурсів більш потрібний, ніж їх раціональне використання. На цій основі формується система державного управління, новаторська у науково-технічному відношенні, адаптивна за внутрішньою будовою своїх систем, що спирається на людський потенціал, ефект команди, розгортання систем стратегічного управління<sup>5</sup>.

Найбільш наочним проявом цього напрямку управлінських інновацій є поширення в системі державного управління самоокупних проектних груп як інноваційних структур, де немає функціональних перепон та формалізованої комунікації, а є командна солідарність та партнерство. Відомий теоретик постіндустріалізму А. Тоффлер вважає, що їх поява "відображає перехід від вертикального ієрархічного устрою до нової горизонтальної комунікативної системи"<sup>6</sup>, де домінують неформальні суб'єкт-об'єктні управлінські зв'язки мережного типу, створені на основі кооперації.

В межах організаційних інновацій маркетингового типу в системі державного управління відбувається руйнування традиційно-бюрократичних механізмів управлінської діяльності. Як відомо, застосування бюрократичної моделі державного управління ефективне лише в умовах домінування повторюваних адміністративних процедур, що було характерним для індустріального суспільства. Бюрократична організація державного управління не відповідає постіндустріальному суспільству, яке вимагає від держави гнучкого, адаптивного, ініціативного, диверсифікованого та соціально відповідального управління.

Постсучасні управлінські стратегії є неоднозначними і мінливими, мають постійно коригуватися. Це пов'язано як із об'єктом управління, так і зі зростанням можливостей самого управлінського процесу. Інноваційні зміни в постіндустріальній системі соціального управління

<sup>5</sup> Государственное управление: основы теории и организации: Учеб. / Под ред. В.А. Козбаненко. — В 2-х т. — Изд. 2-е. — М.: Статут, 2002. — Т. 1. — С. 280.

<sup>6</sup> Тоффлер А. Футурошок. — СПб., 1997. — С. 113.



орієнтовані не на зовнішній примус організаційних структур до змін, а на механізми самоорганізації. Нестабільність суспільства в умовах постійних змін вимагає постійних інновацій в управлінні, чого не було раніше, коли стабільність суспільства обумовлювала ординарність та передбачуваність управлінських рішень. Чим швидше змінюється середовище, тим коротше життя організаційних структур управління та управлінських технологій. В умовах постіндустріалізму потрібні оперативні форми управління, оскільки інформаційні потоки в сучасному суспільстві дуже інтенсивні, як і кардинальні технологічні новації<sup>7</sup>.

Відпрацьовані в межах соціальної переорієнтації ринку процедури бізнес-управління через менеджментну парадигму стали основою інноваційної трансформації бюрократичних механізмів державної влади. Ціла епоха адміністративної реформації, що розпочалася в 1970-і роки, має своїм змістом реалізацію однієї з найважливіших постсучасних управлінських практик: заміну бюрократії компактною економічною державою, орієнтованою на потреби громадянського суспільства. В основі реформ — “перехід від адміністрування до менеджменту, що передбачає інкорпорацію в дану сферу ринкових механізмів та розвиток конкурентних відносин між державним та приватним секторами. У зв’язку з цим визнано необхідним впроваджувати в діяльність державного апарату дух підприємливості, ініціативи та турботи про клієнта, а також зробити його демократичним і доступним для громадян”<sup>8</sup>.

В основі інноваційного процесу дебіюрократизації державного управління знаходиться маркетингова орієнтація органів державної влади на потреби громадян. Практика показує, що поширення управлінських нововведень значно інтенсифікується, коли реформи державного управління пов’язуються зі споживацьким сектором, тобто задоволенням потреб населення<sup>9</sup>. Подібно до того, як на ринку виробництво орієнтується не на масовий попит, а на конкретного споживача, державне управління також переорієнтовується на задоволення всього спектру потреб кожного громадянина. Маркетингова переорієнтація державного управління має фундаментальне обґрунтування в загально визнаній основі постіндустріальної теорії держави щодо головної мети її діяльності, якою є забезпечення особистих прав і свобод. Це надзвичайно важливе визнання того, що відносини громадянина з державою не обмежуються виконанням обов’язків і можливим покаранням за їх невиконання. Вказане положення міститься і в Конституції України (ст. 4), і в Концепції адміністративної реформи в Україні, в якій декларується надання державних та громадських послуг шляхом реалізації таких прав і свобод<sup>10</sup>.

Оновлення та перебудова державного апарату йде шляхом створення гнучких та високоадаптивних структур, здатних задовольняти потреби громадян у всьому спектрі державних послуг. Зникли ієрархічні багаторівневі структури управління, на їх місце прийшли горизонтальні структури, несумісні з примусовим адміністративним регулюванням. Керівники таких державних структур функціонують як менеджери з повною свободою дій у розпорядженні державними ресурсами, що орієнтуються не на процедуру чи показники, а на результат — задоволення потреб населення. Посадові оклади замінені системою оплати на основі результативності та якості управлінської діяльності. “При цьому особливе значення надається організаційній гнучкості державного апарату, управлінню інноваціями, децентралізації, розширенню свободи дій адміністративного персоналу. Скрізь і повсюди однією з найважливіших цілей здійснюваних реформ стали підвищення якості державних послуг та вдосконалення механізму їх розподілу. Сьогодні державні заклади все частіше характеризуються як підприємства з надання послуг”<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Линьок К. Використання тимчасових мобільних управлінських структур в умовах децентралізації державного управління // Управління сучасним містом. — 2003. — № 10-12. — С. 16.

<sup>8</sup> Лугвин С. Указ. соч. — С. 36.

<sup>9</sup> Концепція адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. — К., 1998. — С. 27.

<sup>10</sup> Кокорин Д.И. Инновационная деятельность — М.: Экзамен, 2001. — 576 с.

<sup>11</sup> Лугвин С. Указ. соч. — С. 37.



Результатом цього напрямку інноваційних змін управління в постіндустріальному суспільстві є поступове створення постбюрократичної системи державного управління. Цей процес проявляється передусім у зниженні ролі управлінської ієрархії, відміні одноманітної службово-правової регламентації чиновництва, ліквідації його службових привілеїв, відсутності уніфікованих норм проходження державної служби, єдиної тарифної сітки оплати праці тощо.

Постбюрократичне державне управління багато дослідників характеризують як одноразове, що складається з великої кількості автономних складових. Поширення тимчасових управлінських структур — прямий результат прискорення змін у суспільстві<sup>12</sup>. Мобільні структури створюються для вирішення певних специфічних проблем, і після виконання завдання розформовуються, а їх компоненти (люди, устаткування, процедури) складаються у новому порядку для вирішення нової проблеми<sup>13</sup>.

Системна роль тимчасових організаційних структур для реформування державного управління проявляється у двох вимірах. По-перше, їх впровадження змінює уявлення про сам процес управління, надаючи йому нових процесуальних та організаційних форм. По-друге, вони заповнюють управлінську нішу, де традиційні стабільні структури неефективні, тим самим надаючи всій системі державного управління додаткової адаптивної здатності та гнучкості<sup>14</sup>.

Таким чином, адаптація методів та технологій управління ринкових суб'єктів в умовах трансформації державного управління в повноправного учасника ринкових відносин є пріоритетним напрямом інноваційного розвитку системи органів державної влади. В сучасних умовах найбільшого поширення як інноваційні механізми державного управління набувають процеси приватизації, формування мережних механізмів управління та самоуправління, клієнталістська переорієнтація організаційної структури системи державного управління, перехід від адміністрування до державного менеджменту, акцентуація гнучкості та адаптивності управлінських структур. Найбільшу актуальність у подальших дослідженнях мають проблеми системного узагальнення процесів маркетинга державного управління.



<sup>12</sup> Тоффлер А. Указ. соч. — С. 102-103.

<sup>13</sup> Тронь В. Механізм приборкування некомпетентності і безвідповідальності в управлінні ієрархією // Управління сучасним містом. — 2001. — № 7-9. — С. 4.

<sup>14</sup> Тоффлер А. Указ. соч. — С. 102.