

Арсен Ляхоцький,
аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування
та управління містом НАДУ
Олександр Ігнатенко,
доктор технічних наук, професор,
професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування
та управління містом НАДУ

Аналіз інноваційного середовища у міських радах України

У статті здійснено SWOT-аналіз інноваційного середовища у міських радах України та запропоновано пріоритетні напрями розвитку їх інноваційної політики. Обґрунтовано необхідність впровадження й поширення управлінських інновацій як необхідної складової забезпечення сталого розвитку міст.

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, міські ради, інновації, інноваційне середовище, SWOT-аналіз, інноваційна політика, планування, поширення інновацій.

There are SWOT-analysis of the innovation environment in the municipal councils of Ukraine and the priority directions of their innovation policy have been proposed in this article. The necessity of inculcation and widening of management innovations as a necessary component of sustainable development of municipals has been substantiated.

Key words: state administration, local self-government, municipal councils, innovation, innovative environment, SWOT-analysis, innovative policy, planning, and widening of innovation.

Постановка проблеми. Значимість ефективного управління, ступінь його впливу на забезпечення сталого розвитку держави загалом та територіальних громад зокрема вже ніким не ставиться під сумнів. При цьому в практиці менеджменту в органах державної влади та органах місцевого самоврядування все частіше стали використовуватися методи та інноваційні технології управління, які довели свою ефективність у приватному секторі, оскільки успішне функціонування організації на сьогодні безпосередньо залежить від активної інноваційної діяльності, яка максимально використовує умови, створені зовнішнім середовищем, та можливості, що існують у її внутрішньому середовищі. Однак сам інноваційний процес у сфері державного управління залишається для багатьох досить незрозумілим. Інноваційна модель розвитку передбачає передусім зміни управлінського середовища в міських радах, і сьогодні це є невід'ємною складовою механізму забезпечення успішного розвитку міст, а отже, і країни у цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показує, що сьогодні науковці приділяють значну увагу питанням впровадження управлінських інновацій в органах місцевого самоврядування, у тому числі в міських радах. Погляди на цю проблематику представлені у фаховій літературі, зокрема в дослідженнях В.Горника [1], В.Гріньова [2], Д.Кокоріна [6], Ю.Морозова [9], Л.Оголевої [10], Р.Фатхутдінова [12], А.Шестоперова [13] та інших вітчизняних і зарубіжних авторів. Проте в центрі уваги цих досліджень перебувають питання загальносистемної детермінації щодо інноваційних змін в управлінських функціях органів місцевого самоврядування. Водночас *невирішеним аспектом загальної проблеми залишається* малодосліджена проблема впровадження управлінських інновацій у міських радах, включаючи процес реалізації їх короткострокових та стратегічних завдань щодо управління розвитком міст.

Мета статті – на основі аналізу стану інноваційного середовища міських рад визначити пріоритетні напрями їх інноваційної політики та обґрунтувати необхідність впровадження й поширення управлінських інновацій для забезпечення сталого розвитку міст.

Виклад основного матеріалу. Ефективність роботи міської ради, як і будь-якої організації, великою мірою визначається ефективністю управління, відповідністю управління зовнішньому середовищу. Зміна умов зовнішнього середовища зумовлює зміни в способах управління. Очевидно, що сьогодні склалася така ситуація, коли багато організацій не можуть далі розвиватися без набуття певних якостей, що справляють найбільш істотний вплив на їх конкурентоспроможність та отримання додаткових конкурентних переваг. Серед таких якостей можна назвати, насамперед, постійну інноваційну активність, тобто прагнення до створення та постійного впровадження в діяльність організації інновацій. З метою розширення організаційної спроможності до впровадження інновацій у приватному секторі стали розроблятися нові принципи і технології управління організацією. До числа таких підходів, зокрема, можна віднести даунсайзінг, реінжиніринг бізнес-процесів, загальне управління якістю, бенчмаркінг, аутсорсинг і багато інших [13].

Зміни в зовнішньому середовищі не обійшли стороною і органи державної влади та органи місцевого самоврядування, зокрема міські ради.

У ст. 10 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” вказано, що міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування [2]. Тобто міські ради відповідають за сталий розвиток міських громад і впровадження управлінських інновацій у них є вкрай необхідним.

Динамічність суспільного життя, поява нових потреб у населення вимагають від міських рад, як і від усіх державних структур, здатності швидко адаптуватися і відповідати на численні виклики, перебудовуючи свою роботу, організаційну структуру і видозмінюючи політику [8, с. 271]. Інакше ка-

жучи, важливого значення набуває розробка і впровадження в практику державного управління механізмів, що дадуть змогу в нових умовах найбільш ефективно впроваджувати і використовувати нові технології у процесі здійснення державних функцій і надання державних послуг громадянам. Використання сучасних методів менеджменту та інформаційних технологій перетворилося на ключовий чинник, від якого залежить якість і оцінка діяльності державних структур.

Одним із основних завдань на сьогодні є створення передумов для розширення сприйнятливості органів державної влади та місцевого самоврядування до інновацій, формування сприятливого інноваційного середовища всередині них.

Інноваційне середовище – це сукупність суб'єктів, матеріальних, технічних і правових основ науково-технічної та інноваційної діяльності [12, с. 234].

Інноваційне середовище організації складається з інноваційного потенціалу, що дає оцінку стану її внутрішнього середовища, і інноваційного клімату, що дає оцінку стану її зовнішнього середовища.

Аналіз інноваційного середовища організації складний і трудомісткий, тому велика увага приділяється технології його проведення. На додаток до таких фундаментальних методів, як системний аналіз, цільовий і ситуативний, варто застосувати і метод SWOT-аналізу – ефективний інструмент комплексного оцінювання ситуації з метою ухвалення стратегічних рішень про те, що може зробити в нашому випадку міська рада для підвищення ефективності управління через впровадження управлінських інновацій.

SWOT-аналіз – могутніший методологічний інструмент, що дає змогу оцінити реальний наявний ресурс, який буде задіяний для розв'язання проблеми, оцінити негативний вплив існуючих факторів, з'ясувати перешкоди, які виникають у процесі розв'язання проблеми, та який зовнішній (державну допомогу тощо) ресурс можливо задіяти [2, с. 48].

Цей метод необхідно використати для того, щоб сфокусувати ті критичні проблеми, які мають перспективний вплив на ситуацію, щоб бажані завдання та результати стали більш ясними.

Виконаний SWOT-аналізу вказує, які потреби слід враховувати, ідентифікує пріоритети, вписує проблеми в реалістичну перспективу їх вирішення. На його основі можна сформулювати такі пропозиції щодо поліпшення інноваційного середовища міських рад:

1. Створення нормативно-правової бази щодо стимулювання інновацій у сфері місцевого самоврядування, розвитку інноваційних структур та їх мережі.

2. Пожвавлення співробітництва органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з питань інноваційної діяльності для забезпечення системності інноваційних перетворень.

SWOT-аналіз інноваційного середовища міської ради

Сильні сторони	Можливості
<p>1. Міська рада представляє міську громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування.</p> <p>2. Відносна самостійність у прийнятті рішень від виконавчої влади, зокрема обласної державної адміністрації.</p> <p>3. Виконання державних та обласних програм, затвердження міських програм соціально-економічного та культурного розвитку.</p> <p>4. Здійснює підготовку та виконання відповідного бюджету.</p> <p>5. Самостійно формує органи ради (комісії, виконавчі органи).</p> <p>6. Має сталу організаційну культуру, яка дає змогу об'єднувати та гуртувати працівників, що досить позитивно позначається як на моральному кліматі персоналу, так і на ефективності діяльності установи.</p> <p>7. Можливість підвищення кваліфікації працівників.</p> <p>8. Можливість створення, реорганізації або ліквідації комунальних установ</p>	<p>1. Залучення додаткових ресурсів від центральних органів виконавчої влади.</p> <p>2. Розробка і реалізація програм місцевого розвитку, які матимуть інноваційний характер.</p> <p>3. Виділення коштів з місцевих бюджетів для реалізації інноваційних проєктів та програм.</p> <p>4. Акумуляції ресурсів на наукові дослідження, інновації та формування науково-інноваційної інфраструктури.</p> <p>5. Можливість скорочення і контролю витрат на виконання функцій міських рад та їх виконавчих комітетів і надання ними відповідних послуг.</p> <p>6. Підвищення продуктивності праці службовців міської ради.</p> <p>7. Залучення фахової допомоги з упровадження методів інноваційного менеджменту в системі місцевого самоврядування.</p> <p>8. Кадрове забезпечення інноваційної діяльності в міській раді (наприклад закріплення функцій з інноваційного менеджменту за працівниками; створення окремого структурного підрозділу з питань інноваційного розвитку міста).</p> <p>9. Запровадження нових (інноваційних) ресурсів і технологій, можливість впровадження в готовому вигляді управлінської кращої практики</p>
Слабкі сторони	Загрози
<p>1. Недосконалість нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема недосконала система перерозподілу повноважень між регіональними органами державної влади та місцевого самоврядування.</p> <p>2. Адміністративний стиль управління, бюрократичні зв'язки між рівнями управлінської вертикалі.</p> <p>3. Недостатня забезпеченість інноваційних програм і відповідних управлінських заходів фінансовими, кадровими і матеріально-технічними ресурсами.</p> <p>4. Консервативна система бюджетного та податкового законодавства, що значно зменшує фінансові можливості міської влади.</p> <p>5. Відсутність структурних підрозділів з питань інноваційної діяльності в міських радах.</p> <p>6. Стратегічне та оперативне планування розвитку міст недостатньо відповідає вимогам часу та можливостям (документи часто мають формальний характер).</p> <p>7. Недостатній інноваційно-творчий потенціал міських рад.</p> <p>8. Нестабільність політичної системи.</p> <p>9. Малий досвід запровадження управлінських інновацій у системі місцевого самоврядування України, контролю щодо їх здійснення, а також запобігання відповідним деструктивним внутрішнім та зовнішнім впливам.</p> <p>10. Недостатність мотивації щодо вироблення та впровадження управлінських інновацій.</p> <p>11. Несформованість механізмів і процедур здійснення інновацій, розробки конкретних проєктів і заходів, їх нормативного забезпечення, розрахунків щодо ресурсного забезпечення, наукового обґрунтування тощо.</p> <p>12. Неефективний громадський контроль за діяльністю міських рад.</p> <p>13. Слабка професійна підготовка працівників міських рад</p>	<p>1. Погіршення ефективності функціонування системи місцевого самоврядування (зокрема неузгодженості щодо взаємодії обласних та районних державних адміністрацій із органами місцевого самоврядування та іншими регіональними суб'єктами управління, а також погіршення організаційно-правових взаємовідносин із бізнесом, громадськими організаціями тощо).</p> <p>2. Ускладнення процедури прийняття узгоджених управлінських рішень.</p> <p>3. Необґрунтовано високий рівень бюрократизації управлінського процесу.</p> <p>4. Недостатньо дієве використання соціально-економічного потенціалу міст та, відповідно, зниження рівня їх конкурентоспроможності.</p> <p>5. Недостатня підтримка діяльності інноваційних структур у містах і механізмів їх наукового обґрунтування та спрямування їх діяльності.</p> <p>6. Занадто повільний перехід на нові системні уклади державного управління (технологічні, організаційні).</p> <p>7. Зменшення оперативності обігу інформації всередині системи місцевого самоврядування.</p> <p>8. Втрата часу на адаптацію працівників міських рад до нового стилю керівництва.</p> <p>9. Зміна правового поля для діяльності суб'єктів регіонального розвитку, в тому числі щодо стимулювання в інноваційних перетвореннях.</p> <p>10. Загострення політичного протистояння різних партій на рівні міста.</p> <p>11. Тінізація бізнесу, розвиток корупції в міських радах</p>

3. Забезпечення динамічного розвитку державно-приватного партнерства, у тому числі в інноваційній сфері (створення бізнес-інкубаторів, технопарків, бізнес-центрів, проведення спільних заходів, акцій тощо).

4. Подолання адміністративного стилю управління, мінімізація бюрократичних зв'язків між рівнями управлінської вертикалі та з іншими регіональними суб'єктами, максимальна підтримка ініціатив та використання інтелектуального потенціалу, залучення вчених.

5. Започаткування та підтримка діяльності інноваційних структур і їх наукового обґрунтування, зокрема створення структурних підрозділів з питань інноваційної діяльності у міських радах.

6. Централізація управління інноваціями на рівні міста.

7. Визначення стратегічних орієнтирів інноваційної політики міських рад та механізмів упровадження й поширення інновацій.

8. Створення системи інформаційно-аналітичного та аналітико-прогностичного забезпечення формування й реалізації інноваційної політики.

9. Застосування цільового управління системою інновацій за допомогою створення тимчасових цільових груп для розв'язання інноваційних проблем.

10. Виявлення та розвиток організаційних, кадрових та ресурсних передумов запровадження управлінських інновацій.

11. Розробка та впровадження нових управлінських процесів під час переходу на нову модель державного управління.

12. Удосконалення управлінських технологій, що забезпечують підвищення ефективності управлінської діяльності.

13. Розробка і реалізація цільових комплексних програм інноваційного типу.

14. Створення і втілення в життя програм надання грантів для громадськості за кращий суспільний проект розвитку міста.

15. Забезпечення інноваційних програм і відповідних заходів фінансовими, кадровими і матеріально-технічними ресурсами.

16. Запровадження інноваційних методів кадрової політики в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

17. Залучення фахової допомоги з упровадження методів інноваційного менеджменту в системі місцевого управління.

18. Створення сучасної системи електронного документообігу. Упровадження системи електронного врядування.

19. Підвищення суспільного статусу інноваційної діяльності шляхом проведення відповідної інформаційної роботи.

20. Вивчення кращого міжнародного досвіду у сфері управління містом та співробітництва з метою його апробації та впровадження в міських радах України.

Як бачимо, важливим фактором, який визначає інноваційну діяльність міської ради, є її інноваційне середовище, а впровадження управлінських

інновацій у міських радах України є вагомим чинником і невід'ємною складовою механізму забезпечення сталого розвитку територіальних громад.

З наведеного можна винести головні ідеї створення інноваційного середовища. Це – створити таку міську раду, де працівники хочуть втілювати власні ідеї, навчити цих працівників мислити краще, творчо та забезпечити сприятливі умови для впровадження нових ідей і розробити відповідні механізми.

Безперечно, міські ради як складова органів місцевого самоврядування включені в загальносоціальні трансформаційні процеси ринкового та пост-індустріального характеру, які визначають їх функціональні зміни. Ці зміни стосуються як інноваційного розвитку управлінських функцій суб'єкта органів місцевого самоврядування відносно суспільства, так і впровадження управлінських інновацій у міських радах як їхніх нових функцій. Своєю чергою, вказані функціональні зміни спричиняють інновації в стратегічному та оперативному плануванні, визначенні стратегічних орієнтирів інноваційної політики та механізмів упровадження й поширення управлінських інновацій, що є вагомим чинником у забезпеченні сталого розвитку міст [1, с. 168].

Функціональна складова інновацій в органах місцевого самоврядування, зокрема управлінських інновацій у міських радах, має низку суттєвих аспектів [9, с. 14]:

- інновації є каналом втілення в управлінську практику досягнень людського інтелекту, сучасних соціальних практик, результатів нових інформаційних технологій, що сприяє інтелектуалізації управлінської діяльності, підвищенню її наукоємності, реалізації закономірностей інтелектуалізації управлінської діяльності;

- за допомогою інновацій розширюється коло управлінських функцій органів місцевого самоврядування та якість їх реалізації, що сприяє задоволенню потреб кожної людини і суспільства загалом;

- інновації дають можливість залучати до управління нові ресурси, здійснювати управлінські функції з меншими затратами праці, ресурсів, часу;

- концентрація інновацій в управлінській сфері допомагає привести структуру та суть місцевого самоврядування у відповідність із структурою соціальних потреб постіндустріального суспільства, що за своєю природою є інноваційним.

Упровадження управлінських інновацій принципово змінює склад, структуру і зміст методів управління в міській раді. Передусім слід вказати на пріоритетність методів аналізу і прогнозу, кількісних методів моделювання, соціально-психологічних видів дії, евристичних підходів. При цьому різко зростає рівень можливостей для застосування виключно адміністративних важелів, що також підвищує ефективність управління розвитком міста [9, с. 11].

Висновки. Таким чином, проаналізувавши стан інноваційного середовища міських рад України, здійснивши SWOT-аналіз цього інноваційного

середовища, доходимо висновку, що активне використання міськими радами інновацій забезпечує підвищення їх ефективності в сучасних умовах, допомагає їм втілювати в управлінську практику досягнення людського інтелекту, сучасних соціальних практик, результатів нових інформаційних технологій, здійснювати управлінські функції з меншими затратами праці, ресурсів, часу. За допомогою інновацій розширюється коло управлінських функцій органів місцевого самоврядування та якість їх реалізації, вони допомагають привести структуру та суть органів місцевого самоврядування у відповідність із структурою соціальних потреб постіндустріального суспільства, що за своєю природою є інноваційним. І саме від стану інноваційного середовища міських рад залежить успішність реалізації інноваційних проектів або програм інноваційних перетворень та впровадження інновацій.

Виходячи із зазначеного, перспективним, на наш погляд, *напрямом подальших досліджень* є визначення критеріїв ефективності інноваційних процесів в органах місцевого самоврядування та зокрема, у міських радах.

Список використаних джерел

1. Горник В. Концепція та система управління інноваційним розвитком промисловості України / В. Горник // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 168-174.
2. Гринев В. Ф. Инновационный менеджмент : учеб. пособие / В. Ф. Гринев. – К. : МАУП, 2000. – 148 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 25. – Ст. 20.
4. Конституція України (Основний Закон) : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30.
5. Козлова Г. М. Психологія управління : навч. посіб. / Г. М. Козлова, Н. М. Драгомирецька. – Одеса : ОДЕУ, 2010. – 355 с.
6. Кокорин Д. И. Инновационная деятельность / Д. И. Кокорин. – М. : Экзамен, 2001. – 576 с.
7. Лексин В. Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа / В. Н. Лексин, И. В. Лексин, Н. Н. Чучелина. – М. : Европроект, 2006.
8. Лобанов В. В. Государственное управление и общественная политика : учеб. пособие / В. В. Лобанов. – СПб. : Питер, 2004; Маринко Г. И. Управленческий консалтинг : учеб. пособие / Г. И. Маринко. – М. : ИНФРА-М, 2005.
9. Морозов Ю. П. Инновационный менеджмент : учеб. пособие / Ю. П. Морозов, А. И. Гаврилов, А. Г. Городнов. – 2-е изд. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 471 с.
10. Оголева Л. Н. Инновационный менеджмент : учеб. пособие / Л. Н. Оголева. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 238 с.
11. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14429.html>
12. Фатхутдинов Р. А. Инновационный менеджмент : учебник / Р. А. Фатхутдинов. – 4-е изд. – СПб. : Питер, 2004. – 400 с.
13. Шестоперов А. М. Внедрение инноваций в деятельность органов государственной власти на основе аутсорсинга [Электронный ресурс] / А. М. Шестоперов. – Режим доступу : <http://msu-research.ru/index.php/gmu/58-innovations/1011-outsours>