

8. Ницше Ф. Сочинения / Ф. Ницше. – М. : Мысль, 1991. – Т. 1. – С. 430.
9. Попов В. Д. Государственная информационная политика: состояние и проблемы формирования / В. Д. Попов // Массовые информационные процессы в современной России : очерки / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации ; [отв. ред. А. В. Шевченко]. – М., 2002.
10. Попов В. Д. Информационная политика : учебник / под общ. ред. В. Д. Попова. – М. : Изд-во РАГС, 2003. – 463 с.
11. Сморгунюв Л. В. Государственное управление и политика : учеб. пособ. / под ред. Л. В. Сморгунюва. – СПб., 2002. – С. 124.
12. Соловьев А. И. Политология: политическая теория, политические технологии : учебник для студентов вузов / А. И. Соловьев. – М., 2006. – С. 394, 395, 408, 409.
13. Duverger M. The idea of politics. Indianapolis / М., 1966. – Р. 186.
14. Parsons T. Politics and social structure: On the concept of political power / T. Parsons. – New York, 1969. – Р. 335.

Надійшла до редколегії 18.07.2012 р.

УДК 35.071

Л. В. ХАШИЄВА

ІННОВАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Досліджено сутність інноваційних процесів у сфері державного управління. Особливу увагу приділено аналізу факторів, що сприяють запровадженню інновацій в управлінську практику в контексті світового досвіду.

Ключові слова: інновації в державному управлінні, суб'єкт і об'єкт інновацій, інноваційний процес, соціальні трансформації.

The article is devoted to the study of the essential features of innovation process in the Public Administration sphere. It zeroes in on the analysis of the factors that contribute to innovation in administrative practices in the context of international experience.

Key words: innovations in governance, subject and object of innovation, process innovation, social transformation.

Подальша демократизація суспільних відносин в Україні, в основу якої покладено зміцнення демократичних засад державного управління, забезпечення верховенства права, утвердження України як повноправного й авторитетного члена світового співтовариства, продовжує залишатись

першочерговим завданням внутрішньої та зовнішньої політики нашої держави. Нова модернізаційна стратегія України, представлена в Щорічному посланні Президента до Верховної Ради, визначає низку базових пріоритетів, серед яких: творення сучасної, конкурентоспроможної держави, запровадження прогресивної моделі розвитку та його гуманізація, зовнішня політика ствердження національних інтересів у глобалізованому світі [1].

Відтак, необхідність уходження України до світової спільноти демократичних країн, система публічного управління яких пристосована до провідних світових тенденцій сьогодення – демократизації, інформатизації, глобалізації та регіоналізації суспільного життя, ставить перед наукою державного управління нові завдання, пов'язані із запровадженням інноваційних підходів до управління, адекватних реаліям постіндустріального суспільства.

Проблема інновацій у державному управлінні привертає увагу широкого кола спеціалістів. Теоретичні й практичні проблеми організаційних змін, підвищення ефективності управлінської діяльності в різних сферах у результаті впровадження управлінських інновацій досліджують В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Н. Нижник, Ю. Сурмін, В. Мартиненко, А. Кузнецов, Х. Хачатурян та ін.

Однак перетворення управлінських інновацій на пріоритетний механізм ринкової адаптації й демократичної трансформації вітчизняної системи державного управління потребує подальшого осмислення проблем сутності інновацій у діяльності органів державного управління, що і є метою даної публікації.

При дослідженні зв'язку інновацій і державного управління виникає необхідність розмежувати два різні поняття: “державне управління інноваціями” та “інновації у державному управлінні”. Незважаючи на схожість, ці поняття відносять до різних аспектів управлінської діяльності.

Перший термін – “державне управління інноваціями” – стосується сфери взаємодії органів влади та зовнішніх по відношенню до неї організацій, які діють на території держави. Завдання органів державного управління полягає у створенні сприятливих умов для інноваційного розвитку цих організацій. Другий – “інновації в державному управлінні” – стосується власне сфери державного управління, а саме – новаторських підходів, які застосовують органи державної влади з метою вирішення покладених на них завдань. У цьому випадку державне управління використовує новітні механізми управління економікою та застосовує провідний зарубіжний досвід у цій сфері.

На думку експертів ООН, уряди сучасних демократичних держав стикаються з трьома основними внутрішніми проблемами. По-перше, вони змушені діяти та надавати більш якісні послуги при менших обсягах ресурсів і обмежених оперативних можливостях. Отже, необхідно не лише більш ефективно використовувати ресурси та нарощувати економічний потенціал, а й підходити до вирішення цього завдання більш творчо, наприклад, залучати до надання послуг приватний сектор економіки та громадянське суспільство. По-друге, керівництво країни має забезпечувати більш високу ступінь підзвітності та підконтрольності державних установ, орієнтуючи систему

державного управління на задоволення потреб громадян. По-третє, уряди повинні більш адекватно реагувати на прагнення громадян щодо реальної участі в процесі управління. Хоча державні інститути, як і раніше, посідають центральне місце в суспільстві, однак державне управління більше не є виключною прерогативою уряду: громадянське суспільство й бізнес також покликані відігравати важливу роль у цій сфері. Громадяни вже не сприймають себе як пасивних “споживачів” урядових послуг, а прагнуть самостійно та більш ефективно вирішувати проблеми, що виникають. Поглиблення демократії з метою забезпечення не лише представництва, а й активної участі громадян в державних справах вимагає запровадження у практику державного управління новаторських інституційних механізмів, процесів і стратегій [1].

Відтак, країни розвинутої демократії (а також ті, що стали на шлях демократичного розвитку) намагаються трансформувати систему державного управління за рахунок підвищення ініціативності, ефективності, підзвітності, орієнтованості на надання послуг. З метою реалізації цих перетворень відбувається впровадження інновацій в організаційні структури, процедури, методи мобілізації, розгортання і використання людських, матеріальних, інформаційних, технічних і фінансових ресурсів.

Як демонструє світовий досвід, упровадження нововведень у сфері управління дає цілу низку позитивних результатів. По-перше, воно сприяє максимально ефективному використанню ресурсів з метою забезпечення суспільної користі, а також створенню більш відкритої та заснованої на широкій участі громадян культури управління. По-друге, покращання репутації державного сектора й підвищення якості надаваних їм послуг здатне відновити довіру народу та утвердити авторитет державної влади. По-третє, застосування інновацій у сфері управління сприятиме запровадженню культури безперервного самовдосконалення та “вдихне” у державних службовців почуття гордості за свою роботу. По-четверте, хоча новаторство обмежується незначними змінами або ініціативами, здійсненими на мікрорівні, зазвичай воно активує ланцюгову реакцію, завдяки якій успішне впровадження нововведення в одному із секторів створює можливості для його подальшого застосування в інших галузях.

Визнаючи значну роль, що її відіграють інновації у процесі модернізації існуючої системи державного управління, науковці й практики задаються питанням: яким чином відокремити випадки новаторського підходу від інших, які не підпадають під цю категорію.

Згідно з доповіддю Підготовчого комітету Конференції ООН з населених пунктів, представленою Генеральній Асамблеї ООН, інноваційна практика у сфері державного управління повинна:

- демонструвати позитивний, відчутний вплив на поліпшення умов життя населення;
- ґрунтуватися на ефективних партнерських зв'язках між державою, приватним сектором економіки й громадянським суспільством;
- мати сталий характер з точки зору соціальної політики, економіки та навколишнього середовища [2].

Спеціалісти Цільового фонду “Імпумелело” (Південна Африка) в рамках якого щорічно присуджуються нагороди за реалізацію інноваційних проєктів, спрямованих на підвищення життєвого рівня малозабезпечених громад, використовують такі критерії оцінки для визначення інновацій:

- ступінь новизни: якою мірою застосування творчого підходу та нових процедур сприяло вирішенню проблеми бідності;
- участь уряду: ступінь участі уряду та інших партнерів з державного сектору;
- результативність: відповідність проміжних результатів задекларованим цілям та підвищення відповідних показників соціального розвитку;
- наслідки щодо ліквідації бідності: реальний вплив проєкту на підвищення життєвого рівня малозабезпечених громад та окремих осіб;
- відповідність концепції сталого розвитку: життєздатність і результативність проєкту з урахуванням обмежень, пов’язаних з фінансуванням, укомплектованістю кадрами тощо;
- можливість розповсюдження досвіду: цінність проєкту з точки зору запозичення передового досвіду іншими країнами з метою скорочення масштабів бідності [4].

У Сполучених Штатах для визначення лауреатів у галузі інновацій у межах відповідної програми американського уряду використовуються чотири критерії, а саме:

- новизна: використання творчого підходу;
- ефективність: відчутність результатів;
- значення: рішення проблеми, що викликає занепокоєння громадськості;
- можливість розповсюдження досвіду: перспективи запозичення відповідних практик і застосування в більш широких масштабах.

Взагалі, інновація визначається як творча ідея, яка, на відміну від винаходу, включає компонент практичного впровадження. Це процес розробки та впровадження нового способу досягнення результатів та/або виконання роботи. Інновація може являти собою застосування нових елементів (нового поєднання існуючих елементів) або внесення істотних змін у традиційні методи роботи чи відступ від них. Вона передбачає нові результати діяльності, нові стратегії і програми, нові підходи й нові процеси. Інновацію у сфері державного управління можна визначити як розробку державними організаціями нових напрямів політики й нових стандартних робочих процедур з метою вирішення проблем, пов’язаних з реалізацією державної політики. Таким чином, інновація в державному управлінні є пошуком ефективних, творчих і унікальних способів вирішення нових проблем або нових рішень старих проблем. Крім того, результатом інновації не є винесення остаточних рішень. Інноваційний процес – це відкритий процес пошуку рішень, творчо реалізований тими, хто їх приймає.

Існують різні типи інновацій у державному управлінні, у тому числі:

- установча інновація: оновлення існуючих установ та/або створенню нових установ;
- організаційна інновація: упровадження нових робочих процедур або методів керівництва у сфері державного управління;

– інновація у формі вдосконалення процесів: розробка й впровадження нових, або значно вдосконалених управлінських процесів, що передбачає використання нових методів організації управлінського процесу (наприклад, підвищення якості наданих державою послуг);

– концептуальна інновація: впровадження нових форм управління (наприклад, інтерактивне формування політики, управління на основі широкої участі громадян, реформи бюджету за участю населення, горизонтальні мережі тощо) [3].

Сфери впровадження інновацій також різні й включають розвиток та управління людськими ресурсами, надання державних послуг, застосування інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), децентралізацію управління тощо.

У зв'язку з постійним розширенням кола послуг, що пропонуються державним сектором, все більше уваги приділяється не тому, які послуги надаються, а тому, як вони надаються. Прикладом такого підходу може слугувати концепція центрів з надання комплексних послуг, що передбачає інтеграцію різних видів державних послуг на ранніх стадіях їх формування, або поєднання самих послуг і забезпечення доступу до них в одному місці. Так, на Філіппінах на базі медичного центру в Давао було створено службу захисту жінок і дітей, яка виконує функції кризового центру, де пацієнтам надається юридична, психіатрична та медична допомога. У бразильському штаті Байя федеральні служби, управління штату й муніципальні установи розташовані в одному приміщенні, що дозволяє населенню отримувати різноманітні державні послуги з мінімальними часовими затратами. Такі центри розміщено у зручних для населення місцях, біля транспортних вузлів, торгівельних центрів тощо. Концепція центрів з надання громадянам комплексних послуг успішно застосовується як в економічно розвинених державах, так і в країнах, що розвиваються (Португалія, Мозамбик, Південна Африка).

З іншого боку, важливого значення набуває також децентралізація надання послуг. Наближення центрів з надання послуг, державних і муніципальних служб до населення (наприклад, шляхом передачі повноважень з надання послуг з державного на регіональний рівень) часто призводить до підвищення чутливості органів державного управління до потреб громадян, внаслідок чого – зростає рівень задоволеності населення і підприємств якістю та ціною послуг. Децентралізоване надання послуг спрощує висловлювання громадянами своїх зауважень і пропозицій, а відтак, і забезпечення кращої відповідності послуг місцевим потребам. З економічної точки зору, збереження жорстко централізованої системи надання послуг призводить до непомірно високих витрат як для надавача послуг (держави), так і для їх споживачів (громадян і підприємств).

На думку експертів ООН, в основі успішної реалізації Програми колективного постачання питної води сільському населенню Марокко (ПАГЕР) лежить передача функцій з управління об'єктами водопостачання та їх обслуговування місцевим громадам. До теперішнього часу цей проект

дозволив істотно підвищити частку сільського населення, що має доступ до питної води, – з 14 % у 1994 році до 55 % станом на кінець 2003 р. Одним з незапланованих наслідків “ПАГЕР” (окрім переваг використання чистої води та належного рівня санітарії) стало істотне підвищення відсотку відвідуваності початкових шкіл в сільських районах країни [3].

Третьою важливою складовою інноваційних процесів у державному управлінні є розвиток публічно-приватного партнерства, а також міжвідомчого та міжорганізаційного співробітництва в державному секторі.

Це пояснюється прагненням громадськості до розширення участі в управлінні, постійно зростаючими вимогами щодо більш ефективного використання ресурсів та надання якісних управлінських послуг. Практична відсутність прецедентів у цій сфері потребує застосування новаторських підходів, відмінних від традиційного бюрократичного стилю управління. У Йорданії в 1998 р. була створена Національна мережа зі скорочення масштабів бідності, до складу якої увійшли міністерства, національні комісії, неурядові організації та активісти. Висока ефективність діяльності Мережі слугує кращим доказом того, наскільки значний вплив здатні справляти відповідні об’єднання на вирішення гострих суспільних проблем сьогодення.

Крім того, громадяни все більше безпосередньо залучаються до участі в розробці державної політики й контролю за ходом її реалізації. У низці країн було розроблено стратегії сприяння розвитку партисипації, зокрема, у податково-бюджетних процесах. У Таїланді було внесено зміни до Конституції, що передбачають організацію публічних слухань у процесі розробки державних програм. Рішенням уряду австралійського штату Квінсленд у департаменті Прем’єр-міністра було створено відділ партисипації, завданням якого є залучення громадян до участі в обговоренні регіональної політики. В Індії урядом національного столичного округу Делі було запроваджено новаторський підхід до управління, що також полягав у розширенні співпраці між громадянами й урядом. У рамках урядової ініціативи було організовано мережу представницьких груп громадян, чисельність яких зросла з 20 у 2000 р. до близько 1600, що представляють 3 млн осіб, на даний час. Метою функціонування мережі є консультації та обговорення щодо проблем, які заважають ефективному наданню послуг, вироблення спільних рішень у таких галузях, як водопостачання, санітарія та гігієна, шкільна освіта, енергопостачання та міський транспорт тощо.

Розробка конкретних механізмів упровадження інновацій у сфері державного управління потребує також чіткого розуміння того, які чинники спрощують або навпаки ускладнюють перебіг інноваційних процесів. Інновації можуть здійснюватися під впливом зовнішніх факторів (наприклад, політика євроінтеграції, реалізована Європейським союзом) або внутрішніх рушійних сил. В обох випадках інновації є важливими стимулами до змін.

Інновації можуть здійснюватися на будь-якому рівні управління – від центрального до місцевого. Крім того, вони можуть здійснюватися з ініціативи самих громадян, тоді як уряд відіграватиме лише допоміжну роль. Так, у

Хорватії результатом співробітництва між судьями, викладачами права, юристами та студентами правознавчих факультетів, започаткованого неурядовою організацією, стало створення “Суддівської мережі” – віртуального середовища з обміну правовою інформацією у мережі Інтернет, завдання якого включають підвищення рівня прозорості, ефективності та доступності судової системи Хорватії.

“Суддівська мережа” вважається одним з найбільш яскравих прикладів новаторства в хорватській системі судочинства, а її досягнення були визнані й настільки високо оцінені міністерством юстиції, що цей проект був включений до Загальної концепції правової реформи.

У цілому, можна зважитись на висновок, що інноваційний процес не починається з того, що та чи інша група людей приймає рішення стати новаторами. Навпаки, лише після того, як проблему було успішно вирішено, ті, хто її вирішив, усвідомлюють, що метод вирішення був новаторським.

До ключових факторів, що сприяють реалізації інновацій, слід віднести:

- ефективне керівництво;
- активізацію партнерських зв'язків та залучення максимальної кількості зацікавлених сторін;
- чітку постановку цілей і створення сприятливих умов для їх досягнення;
- формування дієвого механізму контролю, що дозволяє вимірювати масштаби змін у порівнянні з визначеними вихідними показниками;
- наявність системи заохочень, що забезпечує підзвітність, стимулює творче мислення та дозволяє розкрити новаторський потенціал, який в інших умовах залишився б незатребуваним.

У структурному плані інновації в галузі державного управління охоплюють суб'єктів змін, процеси й механізми, технології та ресурси (необов'язково фінансові), а також системи цінностей та організаційну культуру.

Новатори зазвичай йдуть на ризик, не будучи впевненими в кінцевому результаті своїх дій. У деяких випадках вони домагаються позитивних результатів, проте якщо цього не відбувається, невдачі можуть призводити до погіршення роботи організацій. Цей фактор зазвичай стримує інновації в державному секторі.

Фактори, здатні перешкоджати інноваціям у сфері управління, включають:

- адміністративний формалізм (упровадження нововведення, тому що воно виглядає сучасним, однак не підкріплюється належним аналізом);
- введення змін у законодавство або адаптація певної практики без належного аналізу контекстуальних змінних;
- структурні/інституційні бар'єри, що стримують інновації; інститути, які не допускають ризикованих експериментів;
- ототожнення інновації з особистістю лідера чи інертність державних посадових осіб, що сприймають тільки ті нововведення, які “спускаються” згори.

Наявність або відсутність фінансових ресурсів не може розглядатися як фактор, що стримує інновації. У реальному житті існує чимало прикладів

того, що саме брак коштів стимулював творчий пошук і призвів до інновацій в галузі управління.

Наскільки б важливими не були інновації, необхідно також враховувати організаційні аспекти, що створюють належні умови для їх впровадження. В цьому плані аналіз інновації повинен являти собою двоетапний процес: осмислення інновації, а також аналіз тих характерних особливостей організації, які обумовлюють актуальність нововведень.

Вирішального значення щодо створення сприятливих умов для інновації має низка факторів, у тому числі:

- ефективне керівництво;
- наявність організаційної культури, яка підтримує інновації;
- заохочення колективної роботи і партнерських відносин;
- стимулювання навчання протягом усього життя;
- контроль за впровадженням інновацій;
- обмін знаннями та налагодження професійних зв'язків.

Ефективне керівництво має принципове значення для забезпечення успіху будь-якої інновації у сфері державного управління. Набуття навичок стратегічного керівництва є одним з важливих інструментів заохочення інновацій у цій сфері. Важливу роль у цьому плані мають відігравати навчальні заклади, що готують фахівців у галузі державного управління, у першу чергу Національна академія державного управління при Президенті України, а також міжнародні організації, центри інновацій у сфері управління та академічні установи.

Науковці й практики повинні зосередити свої зусилля на вирішенні завдання перетворення державних інституцій в новаторські організації, в основі яких лежить принцип самонавчання, і подолати тенденцію щодо приділення уваги виключно заохоченню конкретних інновацій, що обумовлює важливість продовження дослідницьких зусиль у цьому напрямку.

Література:

1. Модернізація України – наш стратегічний вибір : щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.
2. Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии : принятая резолюцией S-25/2 специальной сессии Генеральной Ассамблеи 9 июня 2001 г. / ООН. – Нью-Йорк, 2001. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/habitatdec.shtml
3. Доклад Комитета экспертов по государственному управлению о работе его пятой сессии / ООН Экономический и Социальный Совет. – Нью-Йорк, 2006. – Режим доступа : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023031.pdf>.
4. Nappy Innovation / The Impumelelo Social Innovations Centre. – Cape Town, 2012. – Acces mode : <http://impumelelo.org.za/news/nappy-innovation>

Надійшла до редколегії 27.08.2012 р.