

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.005.21:001.895

Анастасія КОЖУШКО
*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ НОВІТНІХ СТРАТЕГІЙ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглядаються три різні стратегії інноваційного розвитку публічного управління: нове публічне управління, неовеберівська бюрократична держава та стратегія спільних інновацій, які спираються на принципи ринкової конкуренції, організаційного підприємництва та взаємодії багатьох акторів публічних, приватних та громадських організацій. З метою проведення компаративного аналізу досліджуються стимули та перешкоди інноваціям у межах кожної зі стратегій. Обґрунтовується, що стратегія спільних інновацій має порівняно більше переваг в управлінській практиці, ніж ринково орієнтована та бюрократична інноваційні стратегії.

Ключові слова: інновація, стратегія, публічне управління, аналіз, нове публічне управління, ринкова конкуренція, організаційне підприємництво, співпраця, неовеберівська держава, спільні інновації.

Anastasiia Kozhushko. The comparative analysis of the modern innovation strategies in public management

Three different public innovation strategies are considered. They are the next: new public management, which is created on the basis of market competition; the neo-Weberian state, which stimulates organizational entrepreneurship; and the collaborative innovations strategy, which is created on the basis of multi-actor cooperation between the private, public and non-profit sectors organizations. Therefore, making comparative analysis of three modern public innovation strategies, let us to better understand the drivers and the barriers to public innovation in order to make conclusion that, although market-driven and bureaucratic innovation strategies have many important features and qualities, a collaborative approach to public innovation has comparative advantages in many contexts.

Key words: innovation, strategy, public management, analysis, new public management, competition, organizational entrepreneurship, collaboration, neo-Weberian state, collaborative innovation.

Сьогодні українське суспільство вимагає від публічного управління бути більш інноваційним, щоб відповідати на сучасні запити громадян та виклики часу, незважаючи на обмежене фінансування, велику кількість складних суспільних, економічних та політичних проблем, які не можуть бути вирішені стандартними методами або шляхом збільшення бюджетного фінансування.

© Кожушко А. О., 2018

Державне управління та місцеве самоврядування, 2018, вип. 2(37)

Незважаючи на те що проблеми інноваційної спрямованості публічного управління часто по-різному оцінюються публічними й приватними стейкхолдерами та включають значні компроміси щодо оцінювання їх ролі в управлінській практиці, усе ж поширене їх розуміння як важливих факторів, що сприяють зростанню продуктивності публічного управління та вдосконаленню надання послуг і взагалі вирішенню актуальних проблем публічного сектору. Водночас серед дослідників та практиків публічного управління поза увагою залишається широкий комплекс проблем щодо їх ефективності та вдосконалення.

У сучасних наукових дослідженнях висвітлено відповідне коло питань із цієї проблематики, зокрема проаналізовано західні парадигми публічного управління, запропоновано класифікації управлінських інновацій, а також списано інноваційні підходи та методи для модернізації системи публічного управління, окремі роботи присвячені інноваційним технологіям у муніципальному секторі. Серед вітчизняних та зарубіжних авторів, тематика праць яких стосується досліджуваного питання, слід зазначити роботи В. Бакуменка, Г. Букерт, К. Полліт, С. Попова, М. Іжі, С. Князева, Т. Маматової, Є. Серенсен, Ж. Торфінг, О. Федорчак, Ж. Хартлі, Х. Хачатуряна, І. Чикаренко, Ю. Шарова. Проте якщо інноваціям у публічному управлінні присвячена достатньо велика кількість робіт як наукового, так і навчального характеру, то власне вивченню переваг та недоліків інноваційних стратегій у публічному управлінні, а також стратегії спільних інновацій, на наш погляд, не надано належної уваги.

Мета статті – проаналізувати новітні інноваційні стратегії: нове публічне управління, неовеберівську бюрократичну державу та стратегію спільних інновацій, розкрити їх роль у публічному управлінні, дослідити стимули і перешкоди інноваціям у межах кожної зі стратегій.

У загальному значенні інновації – це використання результатів інтелектуальної праці, технологічних розробок для вдосконалення різних сфер соціально-економічного життя. У теорії публічного управління поняття управлінської інновації розглядають як нові управлінські технології, підходи та інструменти, які використовуються для модернізації системи публічного управління.

На думку Х. Хачатуряна, інновації в публічному управлінні – це використання новаций (організаційних, інструментально-операційних, структурно-функціональних тощо) з метою збільшення ефективності (результативності) управлінської діяльності як у технологічному вимірі (внутрішньосистемному), так і стосовно соціального ефекту публічного управління (зовнішньосистемний вимір) [6, с. 9].

На нашу думку, стратегія інноваційного розвитку – це узгоджена сукупність управлінських рішень довгострокової перспективи з метою трансформації системи публічного управління. Стратегії передбачають використання комплексного механізму нововведень у системі публічного управління (розробку і застосування нових технологій, методів організації, створення нових організаційних структур, формування нових послуг, ринку управлінських послуг, впровадження нових управлінських технологій тощо).

Комплексний підхід до інноваційного розвитку обґрунтовують В. Бакуменко та С. Попов, на думку яких впровадження принципів сучасних концепцій управління соціальними системами та публічного управління формує наслідки реформ у формі масштабних якісних змін у системі публічного управління шляхом використання комплексного механізму нововведень. Втілення найбільш життєспроможних нововведень сприяє формуванню стійких тенденцій інноваційного розвитку системи [1, с. 22].

Аналіз інноваційних стратегій має включати два аспекти: вивчення власне інновацій та організаційний аспект, тобто вивчення умов та особливостей організацій, які впливають на необхідність застосування нововведень. Усе більше дослідників

та практиків публічного управління зосереджують увагу на пошуку конструктивного перетворення публічних організацій на новаторські, є спроби подолати тенденцію до виключно мотиваційного механізму розвитку певного інноваційного проекту.

Інноваційна діяльність потребує значного ресурсу часу. Як відомо, система публічного управління функціонує в режимі дефіциту часу, тому важливим є визначення ефективності інновації та мінімізація ризиків, що дозволить інновації достатньо швидко поширюватися. Однак новаторство у сфері публічного управління не можна розглядати як самоціль та чергову акцію. Кожна організація публічного сектору має самостійно вирішувати, якою мірою їй необхідні інновації та як досягти оптимального співвідношення між стабільністю, з одного боку, і новаторством та ризиком, з іншого боку [3, с. 43].

Наразі продовжується полеміка з приводу того, яким чином стимулювати створення інновацій та їх впровадження в публічному управлінні. У зв'язку з цим виникає потреба кращого розуміння стимулів та перешкод для інновацій у публічному управлінні в межах найбільш поширених інноваційних стратегій.

Загальновизнаним фактом є те, що нове публічне управління зарекомендувало себе як ефективна інноваційна стратегія для системи публічного управління. Вона передбачає застосування в діяльності державних органів ринково орієнтованих механізмів управління суспільним розвитком, зокрема наближення управління до клієнта, конкуренції, маркетингу, автономізації, розукрупнення, дерегуляції, приватизації. У центр цієї концепції поставлена ефективність в усіх її формах – економічній, соціальній, організаційній, а також відносна свобода дій усіх ланок з орієнтацією на якість послуг і рентабельність [2, с. 4].

Нове публічне управління сприяє інноваціям за допомогою посилення конкуренції на псевдоринках, засвоєнню нових практик з менеджменту та нових форм стратегічного управління. Водночас, на наш погляд, його необгрунтовано критикують за принцип ринкової конкуренції та менеджеризм.

Нове публічне управління базується на контрактній парадигмі держави, у якій публічне управління є агентом громадян країни і державним службовцям передаються ті функції і ті ресурси, які неможливо виробити шляхом ринкових трансакцій, насамперед делегування відповідальності за ухвалення оперативних рішень на рівень безпосередніх виконавців (frontline Bureaucracy); орієнтація в оцінюванні ефективності діяльності установ на безпосередні результати (Output), кінцеві результати і соціальний ефект (Outcome, Impact) від їх діяльності, а не на витрати ресурсів (Input), які використовуються для їх досягнення; розвиток конкуренції в громадському секторі і перетворення органів виконавчої влади на суспільні підприємства сфери послуг, якість роботи яких визначається тим, наскільки задоволені споживачі (громадяни) [4, с. 51].

З метою вивчення впливу цієї стратегії на інноваційний розвиток публічного управління зосередимося насамперед на її позитивних ефектах. Реформи нового публічного управління сприяли створенню інновації в публічному управлінні щонайменше двома способами. По-перше, нове публічне управління посилює конкурентну боротьбу за контракти на публічні послуги між публічними, приватними та громадськими організаціями-провайдерами. Хоча це і зумовлює надмірну конкуренцію, але така ринкова стратегія спонукає як публічних, так і приватних провайдерів виробляти більше послуг, мінімізуючи власні витрати, та навіть модернізувати форму надання суспільних послуг з метою підписання контракту та його поновлення. Постачальники послуг змагаються не лише за контракти, але й за громадян, які є споживачами (користувачами публічних послуг). По-друге, нове публічне управління вплинуло на культуру управління публічною сферою, доповнивши традиційний бюрократичний підхід з жорстким правовим регулюванням та дотриманням правил концепцією стратегічного управління,

спрямованою на результати. У такому випадку функцією керівних управлінців є підтримка виборних політичних лідерів, а саме формулювання загальних цілей та завдань, визначення правової, економічної основи публічного управління та виробництва послуг.

Гаслом нового публічного управління є: «дозволь керівникам керувати», що передбачає надання державним службовцям більше ініціативи та покладення на них більше відповідальності. Важливою особливістю нового публічного управління є чітке розмежування формування політики та її реалізації. Ця концепція передбачає поділ державних службовців на відповідальних за формування державної політики, за її реалізацію, за результати, витрати та службове постачання [5, с. 29].

Керівники відповідних організацій розробляють певні правила та використовують ресурси, потенціал службовців для досягнення поставлених цілей, надання якісних послуг в оптимальному вигляді. Ця система «самоуправління під контролем» намагається принаймні теоретично створити простір для місцевого досвіду надання послуг порівняно з традиційною бюрократичною. Однак на практиці місцеве самоврядування обмежується складною бюрократичною системою, основаною на великій кількості заходів, цілей, показників та критеріїв, які сприяють ігровій поведінці управлінців та службовців.

Нове публічне управління створило також і декілька суттєвих перешкод для інноваційного розвитку:

1) конкуренція між постачальниками послуг перешкоджає їм обмінюватися знаннями та брати участь у спільних міжорганізаційних навчаннях, що ускладнює вироблення інноваційних рішень спільних проблем; також ускладнює цей процес дефіцит довіри між ними;

2) постійне зосередження на продуктивності прискорює створення нових детальних, бюрократичних правил, зокрема різних інструкцій та розпоряджень, неухильне дотримання процедур, не враховуючи їх доречність, які нове публічне управління мало би скасувати. Зазначені правила поширюються для підтримки стандартів та для зменшення ризику, пов'язаного з виробництвом публічних послуг;

3) ключовою характеристикою нового публічного управління є підзвітність, яка реалізується через управлінський контроль із розвинутою системою показників ефективності, що стримує гнучку підприємницьку поведінку. Вимірювання окремих процесів та планові показники виробництва перешкоджають інноваціям, тому що інноваційне рішення може призвести до інших планових показників, нові процеси не можуть бути спочатку виміряні, окрім того, нові методи роботи на перших етапах спричиняють падіння продуктивності з психологічних та технологічних причин.

Доказово обгрунтовані рішення є невід'ємною частиною нового публічного управління. У зв'язку з цим використовується типова процедура, яка заважає створити та застосувати нові експериментальні процедури в дії.

Основною проблемою ринкової стратегії є властива їй тенденція надавати ефективності виробництва уніфікованих послуг більшого значення, ніж результативності публічної політики та системи надання послуг. Наприклад, з новим публічним управлінням споріднена лін-методологія – практика, яка дозволяє досягнути ефективності в наданні публічних послуг. Однак лін-методологія є інструментом раціоналізації заздалегідь установлених робочих процесів і не має на меті створювати інноваційні послуги або нову сервісну систему за допомогою перегляду проблем та цілей управління.

Критики нового публічного управління вважають його основним недоліком надмірну маркетизацію публічної сфери та нівелювання фундаментальної різниці між публічним та приватним сектором. Серед західних науковців є прихильники повернення до традиційних форм публічної бюрократії. Інші фахівці підтримують ідею розроблення модифікованої версії, яка має об'єднати традиційні принципи

веберівської бюрократії з новими методами управління та елементами нового публічного управління.

Уперше концепцію неовеберівської держави почали розробляти К. Полліт та Г. Букерт у 2004 р. Її зміст на сьогоднішній день чітко не визначений, однак досліджена її інституційна форма [9]. Щоб краще зрозуміти інноваційний потенціал неовеберівської держави, необхідно зосередитися на ідеї організаційного підприємництва публічних лідерів, управлінців та службовців. Розвиток підприємництва відбувається завдяки трансформаційному, посттрансформаційному та дистрибутивному лідерству. Трансформаційне лідерство зміцнює відповідальність за створення суттєвих організаційних змін (інновацій). Посттрансформаційне та дистрибутивне лідерство заохочує керівників ділити відповідальність та управляти змінами разом з провідними службовцями.

Також стратегія спрямована на посилення координації між публічними установами, що включає як внутрішньоорганізаційну, так і міжорганізаційну інтеграцію, як вертикальну, так і горизонтальну взаємодію і передбачає заміну жорстко контрольованої системи управління на систему, яка базується на довірі, також спрощуються формальні правила та показники ефективності з метою надання більшого простору управлінцям для застосування професійних знань і навичок. Концепція неовеберівської держави передбачає підвищення чутливості публічних установ до запитів та потреб користувачів-громадян. Однак ця інноваційна стратегія має суттєвий недолік, тому що єдиним ресурсом для створення управлінських інновацій для неї є організаційне підприємство. Таким чином, не використовуються інші потенційні джерела для вироблення інновацій, а саме зовнішні комунікації.

Існує багато доказів того, що співпраця може стимулювати публічні інновації. Теорія спільних інновацій у публічному управлінні походить з теорії мережевого управління та з теорії навчання, у якій визначається обмін знанням шляхом міжорганізаційної взаємодії та співпраці. Ця концепція також містить ідеї з менеджменту соціальних інновацій, співтворчості та відкритих інновацій.

Найчастіше інновації є результатом взаємодії між акторами різних рівнів організацій. Аналіз наукових досліджень свідчить, що внутрішня та зовнішня комунікація та співпраця сприяють інноваціям, наприклад, місцеві органи влади Великої Британії, які співпрацюють між собою та з іншими організаціями, є більш інноваційними порівняно з організаціями, які не взаємодіють між собою [8].

На наш погляд, відбір, типізація та тестування перспективних ідей, їх реалізація прискорюються, коли різні зацікавлені сторони оцінюють прибутки та ризики, мобілізують свої ресурси, обмінюються та скоординують їх. Важливо, щоб інноваційне рішення впроваджувалося на практиці самими співавторами. Співпраця стає ключовою інноваційною стратегією не лише в окремому секторі, вона поширюється між органами публічної влади, приватними фірмами, громадськими організаціями, також до вироблення спільних рішень залучаються окремі фахівці, науковці або групи експертів. Визначення проблем, генерація креативних рішень завдяки співпраці акторів з різним досвідом сприяє поширенню інновацій.

Типологія спільних інновацій залежить від поставлених завдань та задіяних акторів. Одну з таких типологій розробили західні вчені У. Еггерс та С. Сінгх. На їх думку, до неї слід віднести:

1) внутрішньоорганізаційний «розумовий штурм», який дозволяє талановитим та зацікавленим службовцям з різним професійним досвідом співпрацювати один з одним та з активними користувачами з метою розробки та тестування нових ідей на практиці;

2) міжорганізаційну мережу з кола державних службовців, вчених та експертів, яка сприяє ідентифікації, адаптації та використанню найбільш успішних інновацій, запозичених з інших організацій;

3) урядову мережу, яка поєднує відповідних та задіяних акторів різних рівнів та секторів з метою прийняття узгоджених рішень щодо розв'язання спільних проблем;

4) інноваційне публічно-приватне партнерство, спрямоване на використання взаємодоповнюючих ресурсів органів публічної влади та приватних фірм, щоб створювати інноваційні рішення та тестувати їх в організаційних умовах, не обтяжених обмежувальними правилами та стандартами, які є нормою в публічному секторі;

5) краудсорсинг, який охоплює великий загальний анонімних акторів за допомогою ресурсів мережі Інтернет з метою збору різноманітних думок та ідей для інноваційних рішень [7].

Однак ми вважаємо, що підхід до інновацій через співпрацю попри його переваги та потенціал має відповідні обмеження. Наприклад, у певних сферах та обставинах співпраця не є бажаною, а іноді навіть спричиняє перешкоди:

– громадській безпеці, конфіденційності приватних фірм, громадян, інтересам державних підприємств;

– у географічних або політичних регіонах, де існує застарілий ідеологічний, релігійний або етнічний конфлікт. У такому випадку співпраця між прихильниками та опонентами різних рішень соціальної проблеми буде ускладненою;

– коли виникає великий дисбаланс ресурсів ключових стейкхолдерів. Сильний актор може наполягати на своєму рішенні або диктувати вихідні умови, що, зрештою, порушить діалог;

– коли результати співпраці можуть бути використані приватними організаціями на свою користь.

Дослідження стимулів, здобутків та перешкод трьох інноваційних стратегій дозволяє зробити такі висновки:

– неовеберівська держава виявляє більший інтерес до потреб громадян, ніж нове публічне управління, однак обидві концепції розглядають інноваційну діяльність як внутрішню активність. Стратегія неовеберівської держави може стати перспективною альтернативою нового публічного управління, хоча має свої недоліки. Якщо нове публічне управління підносить роль публічних та приватних підприємств як інноваційних творців, то неовеберівська держава розглядає організаційне підприємництво як основне джерело інновацій. Таким чином, обидві ці інноваційні стратегії не можуть реалізувати та мобілізувати великий інноваційний потенціал, який існує поза межами відповідних організацій;

– стратегія спільних інновацій через співпрацю надає багато можливостей для створення інновацій у публічному управлінні, однак вона діє не у всіх ситуаціях, наприклад, коли існує загроза громадській безпеці, конфіденційності приватних фірм, громадян, інтересам державних підприємств; її можливості обмежені в географічних або політичних регіонах з ідеологічним, релігійним або етнічним конфліктом; є великий дисбаланс ресурсів ключових стейкхолдерів; є ризик, що результати співпраці між публічними, приватними та громадськими організаціями можуть бути використані лише приватними організаціями на власну користь.

У перспективі планується досліджувати інноваційну стратегію спільних інновацій, вивчати можливість її застосування в комбінації з іншими інноваційними стратегіями публічного управління.

Список використаних джерел / List of references

1. Бакуменко В. Д. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління / В. Д. Бакуменко, С. А. Попов // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 43. – С. 21 – 28 [Bakumenko V. D. Paradyhma innovatsiinoho rozvytku suspilstva: suchasni kontseptsii reformuvannia publichnoho upravlinnia / V. D. Bakumenko, S. A. Popov // Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia. – 2015. – Vyp. 43. – S. 21 – 28].

2. Іжа М. Трансформація публічного управління в умовах соціально-політичної модернізації України / М. Іжа, А. Крупник // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – 2012. –

Вип. 4. – С. 3 – 7 [Izha M. Transformatsiia publichnoho upravlinnia v umovakh sotsialno-politychnoi modernizatsii Ukrainy / M. Izha, A. Krupnyk // Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr. – 2012. – Vyp. 4. – S. 3 – 7].

3. **Князев С. Н.** Управление инновациями и инновации в управлении / С. Н. Князев, И. И. Ганчеренок // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 21 «Управление (государство и общество)». – 2007. – № 4. – С. 27 – 32 [Knyazev S. N. Upravlenie innovatsiyami i innovatsii v upravlenii / S. N. Knyazev, I. I. Gancherenok // Vestn. Mosk. un-ta. Ser. 21 «Upravlenie (gosudarstvo i obschestvo)». – 2007. – № 4. – S. 27 – 32].

4. **Науково-методичне** забезпечення реалізації концепції New Public Management : наук. розробка / [Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, Т. В. Маматова, Е. О. Сергієнко]. – Київ : НАДУ, 2013. – 92 с. [Naukovo-metodychne zabezpechennia realizatsii kontseptsii New Public Management : nauk. rozrobka / [Yu. P. Sharov, I. A. Chykarenko, T. V. Mamatova, E. O. Serhiienko]. – Kyiv : NADU, 2013. – 92 s.].

5. **Федорчак О. В.** Інновації в державному управлінні: регіональний аспект : монографія / О. В. Федорчак. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – 194 с. [Fedorchak O. V. Innovatsii v derzhavnomu upravlinni: rehionalnyi aspekt : monohrafiia / O. V. Fedorchak. – Lviv : LRIDU NADU, 2013. – 194 s.].

6. **Хачатурян Х. В.** Інновації в державному управлінні : монографія / Х. В. Хачатурян. – Київ : НАДУ, 2005. – 252 с. [Khachaturian Kh. V. Innovatsii v derzhavnomu upravlinni : monohrafiia / Kh. V. Khachaturian. – Kyiv : NADU, 2005. – 252 s.].

7. **Eggers W. D.** & Singh S. K. (2009). The Public Innovators Playbook. Washington, DC: Harvard Kennedy School of Government. – Access mode : <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Public-Sector/dttl-ps-public-innovators-playbook-08082013.pdf>.

8. **Hartley J.,** Sorensen E., & Torfing J. (2013). Collaborative innovation: A viable alternative to market-competition and organizational entrepreneurship. Public Administration Review, 73 (6), 821 – 830. – Access mode : https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2356339/mod_resource/content/1/A11-Collaborative%20Innovation.pdf.

9. **Pollitt C.** & Bouckaert G. (2011). Public Management Reform. – Oxford : Oxford University Press.

Надійшла до редколегії 16.04.18