

О. Федорчак

ІННОВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ

Розглянуто інноваційний механізм державного управління. Проаналізовано наукову літературу стосовно інноваційного механізму державного управління. Сформульовано визначення поняття “інноваційний механізм державного управління”.

Ключові слова: інноваційний механізм державного управління, система державного управління, інноваційне державне управління.

Проблема формування інноваційного механізму державного управління у сучасному українському суспільстві набуває все більшої актуальності. Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, вимагають на сьогодні від державних службовців переосмислення форми і сутності державного управління та вироблення нових підходів до управління. Обсяг завдань, які покладаються на органи виконавчої влади, особливо на обласному рівні, зумовлює використання широкого спектру інноваційних інструментів управління. Проте для багатьох органів державної влади України інноваційні методи управління залишаються доволі невідомими, хоча у розвинутих країнах світу їх широко використовують як у бізнесі, так і в роботі органів влади. Темпи, з якими впроваджуються інновації в системі органів державної влади України, порівняно з бізнесом, досить повільні, що зумовлено певними бюрократичними перешкодами. Незацікавленість та недостатня обізнаність державних службовців у системних змінах гальмують процес їх впровадження. Тому необхідне наукове обґрунтування формування та упровадження інноваційного механізму управління у діяльність органів виконавчої влади, що свідчить про актуальність теми статті.

У літературі з державного управління немає єдиного підходу стосовно визначення поняття “інноваційний механізм державного управління”. Серед вітчизняних та зарубіжних авторів, проблематика робіт яких стосується зазначеного вище питання, доцільно зазначити В. Бараннік, А. Дагаєва, О. Дегтяренко, Г. Ковальова, В. Колоколова, С. Кравченка, В. Македона, М. Матвєєву, Т. Парвіну, В. Шопенко. Незважаючи на наукову значущість робіт вказаних авторів, питання інноваційного механізму управління системно не досліджено. Праці цих дослідників заклали методологічне підґрунтя для формування інноваційного механізму державного управління. Однак, комплексного дослідження, яке б містило комплексне обґрунтування інноваційного механізму державного управління, досі не проводилося.

З огляду на викладене вище, метою статті є огляд наукової літератури стосовно інноваційного механізму державного управління, а також обґрунтування поняття “інноваційний механізм державного управління”.

На сьогодні можна констатувати, що проблема інновацій та інноваційної діяльності в поєднанні з управлінською тематикою не втрачає своєї актуальності. Проте, якщо управлінню інноваціями присвячено достатньо велику кількість як наукових, так і навчальних робіт, то власне вивченню інновацій в управлінні, зокрема в державному, на наш погляд, не надано належної уваги.

Колектив авторів у складі В. Бараннік, М. Земляного, А. Шевцова [1] дослідили інноваційні механізми впливу державних органів на розвиток паливно-енергетичного комплексу України та визначили низку важелів, які органи влади використовують для регулювання інноваційного процесу.

Успішну реалізацію інноваційних механізмів автори пов'язали з такими напрямками державного регулювання: створення нормативно-законодавчої бази, податкової, тарифної та цінової політики, забезпечення приватизаційних процесів, створення ринкових умов конкуренції та залучення інвестицій. За цього автори не подали визначення інноваційного механізму і його складових.

На окрему увагу заслуговують роботи А. Дагаєва [2], який виділив такі механізми інноваційного розвитку: венчурний механізм освоєння нововведень; механізм вкладення приватних капіталовкладень у сферу освоєння технологій; механізм вирівнювання інноваційного потенціалу регіонів шляхом активізації науково-технічних ресурсів; механізм технологічних трансфертів. Важливість цих механізмів не викликає сумнівів, але перелік їх явно недостатній. Окрім цього, чітко не визначено поняття інноваційного механізму управління.

О. Дегтяренко, С. Колосок [3] системно дослідили інноваційний механізм управління машинобудівними підприємствами. На думку цих авторів, інноваційний механізм – це система основних форм, методів та інструментів організації економічних відносин, що виникають у процесі інноваційної діяльності. Його розглядають на чотирьох основних рівнях: глобальному, державному (макрорівні), регіональному та на рівні окремого підприємства (мікрорівні). Дослідники окремо виділяють також галузевий рівень, який передбачає регулювання інноваційної діяльності в межах певної галузі народного господарства.

Автори розробили також алгоритм організації інноваційної діяльності на підприємстві; механізм управління організаційними інноваціями та механізми здійснення продуктових і технологічних інновацій.

Цікавою є думка згаданих дослідників стосовно поділу механізмів залежно від об'єкта інновації. Згідно з цією ознакою, вони виділяють три види механізмів: механізм управління організаційними, продуктовими та технологічними інноваціями.

До організаційних інновацій, згідно з авторами, належать інноваційні зміни організаційної структури, реструктуризація підприємств; до продуктових – створення нових виробів та радикальна модифікація існуючих; до технологічних – створення та удосконалення виробничих, адміністративних чи комерційних технологій.

Г. Ковальов [4] вводить низку нових понять, що розвивають теорію інноваційних процесів, зокрема детально досліджує поняття інноваційної комунікації. Та не зважаючи на достатньо близьке наближення автора до проблеми інноваційних механізмів, саме поняття і система цих механізмів не визначені.

Достатньо комплексний розгляд проблеми інноваційного механізму управління здійснений у працях В. Колокова [5]. На думку цього автора, інноваційний механізм – це організаційно-економічна форма здійснення інноваційної діяльності і сприяння її проведенню, пошуку інноваційних рішень, а також важіль стимулювання і регулювання цієї діяльності.

В. Колоколов сформував такі групи інноваційних механізмів:

– механізми організації інноваційної діяльності, що орієнтовані на формування і реорганізацію структур, що здійснюють інноваційні процеси;

– механізми розробки і впровадження інновацій, які охоплюють: механізми пошуку інноваційних рішень, що спрямовані на генерацію нових ідей, технічних рішень, створення новацій; механізми розробки і впровадження, що пов'язані з доведенням ідей до закінченого технічного рішення та реалізацією новацій;

– механізми фінансування і стимулювання інноваційної діяльності, які визначають способи формування фінансових ресурсів підприємництва і підвищення зацікавленості працівників у впровадженні нововведень;

– механізми технологічного трансферу, що означають передачу технологій, які розроблені в підприємницькому секторі, у державний сектор;

– механізми інтелектуальної власності (достатньо не досліджені автором).

У межах цих груп автор допускає можливість появи нових механізмів. Однак, розглядаючи цю систему, автор не наводить практичний механізм впровадження інновацій, аналізує лише їх загалом.

В. Колоколов виділив також три основні рівні існування інноваційного механізму: макрорівень, регіональний рівень, рівень підприємства. На макрорівні формується державна інноваційна стратегія, створюється сприятливий інноваційний клімат, реалізуються державні інноваційні програми. На регіональному рівні вирішуються подібні завдання, які притетні до особливостей певних регіонів. Вони створюють умови для інтенсивного впровадження інновацій на рівні підприємницьких структур.

У працях Ю. Комара досліджено інноваційний механізм у сфері державного управління освітою. Автор зазначає, що “ефективна система державного управління повинна ґрунтуватися на принципово нових (сучасних) методологічних засадах – інноваційних механізмах державного управління, цілісне теоретичне вчення про які ще тільки складається..., а державно-управлінська наука і досі не має чіткого теоретичного обґрунтування щодо того, які механізми можна відносити до класу інноваційних” [6].

Для вирішення цього питання дослідником розроблено ознаки, які дозволяють віднести механізми державного управління до класу інноваційних. До цих ознак належать: масштабність, універсальність, організуючий характер, підзаконність, виконавчо-розпорядчий характер, ієрархічність (рівень впливу).

На нашу думку, це загальні характерні ознаки системи державного управління, і згідно з ними не можливо визначити “інноваційність” того чи іншого механізму державного управління. Ми вважаємо, що інноваційні механізми державного управління повинні характеризуватися, насамперед, ступенем новизни: радикальні, модифікаційні, комбіновані.

Ю. Комар також запропонував класифікацію ознак механізмів державного управління, яка враховує три групи чинників: рівень системності інновацій, інноваційний потенціал, функціональне призначення.

Ю. Комар детально досліджував інноваційний механізм у сфері державно-управлінської освіти. Згідно з ступенем системності механізми системи державного управління у сфері державно-управлінської освіти він поділив на комплексні (які сформовані в межах наявних знань), системні (на рівні нових знань) та атрибутивні (на базі фундаментальних і принципово нових знань).

На думку Ю. Комара, відповідно функціонального призначення інноваційний механізм системи державного управління у сфері державно-управлінської освіти складається з:

- управлінського (передбачає запровадження нових видів управління);
- мотиваційного (орієнтований на саморозвиток державних службовців);
- правового (забезпечує формування нової нормативно-правової бази);
- економічного (спрямований на реалізацію нової економічної політики);
- організаційного (фіксується у відповідних нормах і стандартах);
- соціального (спрямований на забезпечення нової соціальної політики).

На нашу думку, інноваційний механізм державного управління не може бути комплексним, і охоплювати управлінський, мотиваційний, правовий, економічний, організаційний та соціальний механізми, як пропонує Ю. Комар. Можливо, дослідник має на увазі ступінь новизни кожного з механізмів.

Згідно з інноваційним потенціалом механізми системи державного управління у сфері державно-управлінської освіти Ю. Комар поділив на:

- радикальні (передбачають створення принципово нових механізмів);
- модифікаційні (передбачають удосконалення діючих механізмів);
- комбіновані (радикальні та модифіковані інноваційні механізми).

Ю. Комар пропонує розглядати інноваційний механізм у широких межах системи державного управління, де всі її елементи сприймаються як єдиний, цілісний механізм. Він вважає, що “будь-який механізм складається з сукупності різних підмеханізмів (механізмів формування, механізмів структуризації, механізмів функціонування, механізмів пристосування, механізмів мінливості, механізмів розвитку)” [7]. Проте дослідник так і не подає чіткого визначення інноваційного механізму державного управління.

У дослідженнях С. Кравченка розглянуто теоретичні основи формування механізму управління інноваційною діяльністю. Автор подає власне трактування поняття “управління” та “механізм” і шляхом інтеграції запропонованих визначень пропонує власне визначення механізму управління. Під механізмом управління він розуміє сукупність елементів, взаємодія яких дозволяє здійснювати циклічний процес, спрямований на ефективну діяльність від генерації ідеї до подальшої її формалізації в новий продукт із метою успішної його реалізації.

На думку дослідника, структурними елементами механізму управління інноваційною діяльністю є такі функції управління: планування, організація, мотивація, контроль і регулювання. За цього кожна функція може розглядатися як окрема система, що складається із цілей, критеріїв, чинників, методів та ресурсів управління. Виходячи із цього, автор пропонує визначення механізму управління інноваційною діяльністю як цілісної системи, яка містить сукупність взаємопов’язаних функціональних підсистем, кожна з яких виконує відповідну функцію з управління керованим об’єктом. Своєю чергою кожна з цих підсистем складається з відповідного набору складових, ефективне функціонування яких дозволяє якісно управляти об’єктом [8].

Дослідження таких авторів, як В. Македона та М. Матвеевої, базуються на положеннях робіт В. Колоколова. Дослідники також вважають, що “інноваційний механізм – це організаційно-економічна форма здійснення інноваційної діяльності та сприяння її проведенню, пошуку інноваційних рішень, а також важіль стимулювання і регулювання цієї діяльності” [9].

На нашу думку, інноваційний механізм повинен стосуватися не лише інноваційної діяльності підприємств, а державного управління загалом.

М. Матвеева доповнює систему інноваційних механізмів, запропоновану В. Колоколовим, такими механізмами: механізмами планування інноваційної діяльності,

механізмами контролю, механізмами мотивації та механізмами взаємодії учасників інноваційного процесу [10].

Т. Парвіна досліджує організаційно-економічний механізм управління інноваційною діяльністю, під яким розуміє сукупність організаційних форм і економічних важелів, взаємодія яких дозволить забезпечувати успішне проведення діяльності від генерації ідеї до подальшої її формалізації в новий продукт, затребуваний споживачами [11].

До складу організаційно-економічного механізму управління інноваційною діяльністю, на її думку, належать дві складові – організаційна складова, що передбачає вибір і обґрунтування методів організації і регулювання інноваційної діяльності на підприємстві, та економічна складова, що відповідає за фінансове забезпечення розробки і реалізації інновацій, та за контроль і оцінку ефективності інноваційної діяльності.

Спроба формування господарського інноваційного механізму представлена в роботі П. Шеко. Він зазначає, що господарський механізм має бути побудований на системній взаємодії таких п'яти чинників:

– чинник А – світовий поріг знань (межа між досягненнями (відкриттями, винаходами) та “пробілами” (проблемами, що вимагають вирішення) у наукових знаннях, що характеризується кількістю опублікованих результатів досліджень, кількістю фахівців і наукових шкіл);

– чинник Б – інноваційні фінансові ресурси;

– чинник В – інноваційні підприємці, які виступають сполучною ланкою між новаторами (авторами новацій) і суспільством;

– чинник Г – поле інноваційної активності (інноваційні об’єкти – “вузькі місця” у системах, які поділяються на об’єкти: 1-го класу, що вимагають використання радикальних інновацій; 2-го класу, що потребують застосування модифікованих нововведень; 3-го класу, що націлюють на адаптовані нововведення; 4-го класу, що вимагають удосконалення існуючої системи; 5-го класу, що стосуються тиражування продукції);

– чинник Д – інноваційний клімат (середовище, яке охоплює систему соціальних, юридичних, економічних, інформаційних інститутів, і в якому взаємодіють охарактеризовані вище чинники) [12].

На основі виокремлених чинників можна зазначити, що загалом вони значною мірою визначають розвиток інноваційних процесів. Проте варто зауважити, що чинники неоднакові за своєю масштабністю. Зокрема, інноваційний клімат – це широке поняття, інноваційні фінансові ресурси – значно вужче; причому інноваційний клімат повинен охоплювати фінансові ресурси. Автор також пропонує визначення інноваційного важеля як механізму, що побудований на системній взаємодії охарактеризованих вище чинників, і який перетворює відносно невеликі витрати в інноваційній сфері у значно більший приріст доходу для держави або прибутку для фірми.

Достатньо комплексний розгляд проблеми управління інноваціями здійснено В. Шопенко [13]. Цей автор вводить поняття фінансово-організаційного механізму, під яким розуміє сукупність фінансових інструментів та закріплених в організаційно-правових формах методів їх використання для забезпечення інноваційних процесів в економіці. Запропонована ним структура фінансово-організаційного механізму інноваційного бізнесу вміщує такі блоки: фінансові інструменти, фінансові методи, організаційні заходи, нормативно-правове забезпечення та органи управління.

Узагальнюючи зазначене вище, можна відзначити, що при всьому різноманітті підходів до вивчення інноваційних механізмів це питання не досліджено повною мірою.

Часто автори досліджують це питання стосовно конкретної галузі або сфери діяльності, зокрема, освіти (Ю. Комар), машинобудування (О. Дегтяренко, С. Колосок), паливно-енергетичного комплексу (В. Бараннік, М. Земляний, А. Шевцов), підприємництва (В. Колоколов, В. Македон, М. Матвєєва). Інші автори, зокрема А. Дагаєв, С. Кравченко, Т. Парвіна, В. Шопенко, досліджують питання формування ефективного механізму управління інноваційною діяльністю загалом.

Відсутність єдиного цілісного бачення суті та структури інноваційного механізму управління, а також розрізненість теоретичного матеріалу щодо згадуваної теми перешкоджають формуванню і ефективному функціонуванню на практиці цього механізму. Вказане обумовлює необхідність уточнення сутності та складу інноваційного механізму управління для ефективного використання його на практиці.

З огляду на це, нами запропоновано виділити два окремі терміни, які пов'язують інновації та державне управління – “інноваційне державне управління” та “державне управління інноваційною діяльністю”. Незважаючи на їх схожість, вони стосуються двох різних аспектів управління.

Термін “державне управління інноваційною діяльністю” стосується сфери взаємодії органів влади і зовнішніх відносно них організацій, які діють на території держави. За цього завдання органів державного управління полягає у створенні сприятливих умов для розвитку суб'єктів підприємництва.

Термін “інноваційне державне управління” стосується власне сфери державного управління, а саме нових підходів та інструментів, які застосовують органи державної влади для вирішення покладених на них завдань. У цьому випадку державне управління використовує нові засоби управління та зарубіжний досвід у цій сфері.

Об'єктом інноваційного механізму державного управління повинна бути не інноваційна діяльність підприємств та організацій, а сам процес державного управління та інновації, які використовуються в органах державної влади.

В опублікованих роботах, важливих із погляду аналізу проблеми, недостатньо уваги приділено інноваційному механізму державного управління та не сформульовано чіткого визначення цього поняття.

З огляду на це, нами запропоновано визначення інноваційного механізму державного управління, під яким будемо розуміти штучно створену складну систему, що має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби державного впливу на об'єкт управління і базується на використанні інноваційних інструментів управління з метою досягнення поставлених цілей.

Світова практика пропонує широкий спектр інноваційних інструментів, підходів до управління, які можна використовувати в діяльності органів державної влади України. Такими інноваціями в державному управлінні є:

- аутсорсинг (outsourcing) – передача організацією визначених функцій іншій компанії, що спеціалізується у відповідній сфері;
- бенчмаркінг (benchmarking) – використання найкращого досвіду;
- врядування (governance) – управління без уряду;
- електронне врядування (e-government), яке охоплює такі складові:
 - “уряд – урядові” (“government to government”);
 - “уряд – громадянам” (“government to citizens”);

- “уряд – бізнесу” (“government to business”);
- збалансована система показників (Balanced Score Card, BSC);
- концепція “ощадливого управління” (“lean management”);
- нове державне управління (new public management);
- “підприємницький уряд” (“reinventing government”);
- реінжиніринг (reengineering);
- управління за цілями (management by objectives);
- управління за результатами (management by results);
- управління проектами (project management) та інші.

Описаний перелік інноваційних інструментів управління допускає можливість появи нових інструментів, які повинні характеризуватися зв’язаністю і узгодженістю. Проте їх застосування в повному обсязі вимагає значних фінансових ресурсів, що не завжди під силу органам державної влади. Водночас у такому прямолінійному підході немає необхідності, оскільки одні і ті ж інструменти працюють неоднаково в різних умовах.

Основна проблема полягає в тому, щоб з урахуванням накопиченого світового досвіду вибрати і використовувати відповідні в конкретних умовах інструменти управління, і зосередити на них ресурси з метою забезпечення ефективного та результативного управління в органах влади.

Висновки

Підсумовуючи результати дослідження, можна зробити такі висновки:

1. З’ясовано, що при всьому різноманітті підходів до вивчення інноваційних механізмів це питання не досліджено повною мірою. Публікації щодо вивчення поняття “інноваційного механізму державного управління” є нечисленними. Науковці досліджують інноваційний механізм державного управління щодо конкретної галузі або сфери діяльності (освіти, машинобудування, паливно-енергетичного комплексу, підприємництва), чи ототожнюють інноваційний механізм із механізмом державного управління інноваційною діяльністю.

2. Розмежовано терміни, які пов’язують інновації та державне управління – “інноваційне державне управління” та “державне управління інноваційною діяльністю”. Незважаючи на їх схожість, вони стосуються двох різних аспектів державного управління.

3. Запропоновано визначення поняття “інноваційний механізм державного управління” як штучно створену складну систему, що має певну структуру, сукупність правових норм, методи, засоби державного впливу на об’єкт управління і базується на використанні інноваційних інструментів управління з метою досягнення поставлених цілей. Уточнено зміст інноваційних інструментів, які доцільно використовувати в державному управлінні. Такими інструментами є: нове державне управління, підприємницький уряд, врядування, реінжиніринг, бенчмаркінг, аутсорсинг, управління за цілями, управління за результатами, електронне урядування, а також управління проектами.

У перспективі планується провести аналіз змісту зазначених інноваційних інструментів детальніше, а також можливості їх застосування в органах державної влади України.

Література

1. Бараннік В. О. Інноваційні механізми впливу держави на розвиток ПЕК України [Електронний ресурс] / В. О. Бараннік, М. Г. Земляний, А. І. Шевцов. — Режим доступу : <http://www.db.niss.gov.ua>.

2. Дагаев А. А. Рычаги инновационного роста / А. Дагаев // Проблемы теории и практики управления [Текст]. — Вып. 5. — М. : [б. и.], 2000. — С. 70—76.
3. Дегтяренко О. Г. Інноваційний механізм управління машинобудівними підприємствами / О. Г. Дегтяренко, С. І. Колосок // Вісник Сумського Державного університету [Текст]. — Вып. 2. — Суми : СДУ, 2007. — С. 91—98. — (Серія “Економіка”).
4. Ковалев Г. Д. Инновационные коммуникации [Текст] / Г. Д. Ковалев. — М. : ЮНИТИ, 2000. — 288 с.
5. Колоколов В. А. Инновационные механизмы функционирования предпринимательских структур / В. А. Колоколов // Менеджмент в России и за рубежом [Текст]. — Вып. 1. — М. : [б. и.], 2002. — С. 95—104.
6. Комар Ю. Теоретико-методологічні підходи до формування інноваційних механізмів системи державного управління підготовкою студентів-управлінців / Ю. Комар // Освіта і управління [Текст] : наук.-практ. журн. — Вып. 2. — Т. 10. — К. : [б. в.], 2007. — С. 73—79.
7. Там само. — С. 73—79.
8. Кравченко С. І. Теоретичні основи формування механізму управління інноваційною діяльністю [Електронний ресурс] / С. І. Кравченко, Т. Г. Парвіна. — Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc-Gum/st.pdf>.
9. Македон В. В. Система інноваційних механізмів у діяльності корпоративізованих підприємств / В. В. Македон // Актуальні проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку економіки України [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (27 листопада 2007 р., м. Харків). — Х. : ХарРІДУ НАДУ, “Магістр”, 2008. — С. 142,143.
10. Матвеева М. А. Механизмы управления инновационной деятельностью в экономических системах / М. А. Матвеева // Управление экономическими системами [Электронный ресурс] : электрон. науч. журн. — Режим доступа : <http://www.uecs.mcnir.ru/modules.php>.
11. Парвіна Т. Г. Суть організаційно-економічного механізму управління інноваційною діяльністю / Т. Г. Парвіна // Актуальні проблеми економічного і соціального розвитку виробничої сфери [Текст] : матер. V міжнар. наук.-теорет. конф. молодих вчених і студентів (5 червня 2008 р., м. Донецьк) ; Донецький національний технічний університет. — Донецьк : ДонНТУ, 2008. — 250 с.
11. Шеко П. Инновационный хозяйственный механизм / П. Шеко // Проблемы теории и практики управления [Текст]. — Вып. 2. — М. : [б. и.], 1999. — С. 71—78.
12. Шопенко В. Д. Финансово-организационный механизм инновационного бизнеса / В. Д. Шопенко // Финансы и кредит [Текст]. — Вып. 5. — М. : [б. и.], 2004. — 164 с.
13. Там само. — 164 с.

О. Fedorchak

INNOVATIVE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION: APPROACHES TO FORMATION

The problem of innovative mechanism of public administration is considered. The review of scientific literature regarding to innovative mechanism of public administration has been carried out. The definition of the concept of “innovative mechanism of public administration” is formulated.

Key words: innovative mechanism of public administration.