

М. В. Коновалова,
аспірант, КНУ імені Тараса Шевченка

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ІННОВАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено поняття інновацій у системі державного управління, обґрунтовано роль та особливості організаційних інновацій, визначено основні принципи та перешкоди на шляху до інноваційних змін у системі державного управління.

The article examines the concept of innovation in public administration, the role and characteristics of organizational innovations, the basic principles and barriers of innovative changes in public administration.

Ключові слова: інновації, організаційні інновації, система державного управління, лідерство, бар'єри інноваційних процесів.

Key words: innovation, organizational innovation, governance, leadership, barriers to innovation processes

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Адаптація системи державного управління до вимог інформаційного суспільства, що формується в Україні, відбувається через впровадження системи інновацій різного рівня. Процес розвитку інновацій у державному секторі загалом і в системі державного управління зокрема стикається із рядом перешкод та має свої особливості порівняно із інноваційними процесами в приватних суб'єктах господарювання.

Актуальність дослідження питання розвитку інноваційних процесів у системі державного управління зумовлена з глобальною трансформацією суспільства із внутрішньосистемними потребами державного апарату щодо забезпечення ефективності діяльності органів державної влади, програмування і прогнозування розвитку державного управління, із необхідністю модернізації управлінського апарату відповідно до викликів сучасності.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання інновацій не нове, його досліджували такі українські та зарубіжні науковці як М.І. Туган-Барановський, Й.А. Шумпетер, Ю.М. Бажал, П.Ф. Друкер, О.І. Волков, М.П. Денисенко, П.Н. Завлін, А.В. Васильєв, С.М. Ілляшенко, М.А. Йохна, В.В. Стадник, П.П. Микитюк, А.І. Мокій, Л.І. Федулова та ін. Проблеми теоретико-методологічного обґрунтування інновацій у системі державного управління розглядаються в роботах Д. Кокоріна, М. Лахижі, В. Цветкова, Ю. Яковця, Р. Фатхутдінова, Х. Хачатуряна, С.Алієвої та інших вітчизняних і зарубіжних авторів. Проте в центрі уваги містяться питання питання загальносистемної детермінації управлінських інновацій. Але визначення особливостей, власне, організаційних інновацій у системі державного управління є порівняно малодослідженою проблемою у вітчизняній науці.

Метою дослідження є вивчення феномена інновацій в системі державного управління, аналіз ключових принципів організаційних інновацій та визначення основних перешкод на шляху розвитку інноваційних процесів у державному секторі.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сучасна інформаційна доба відзначається нарощуванням змін у усіх сферах соціального буття. Виникає новий світ, де відбувається реструктуризація виробничих відносин, влади й досвіду, на яких базується суспільство. Інформаційне суспільство радикально відрізняється від попереднього, індустріального, саме ставленням до інноваційних процесів. Основою його розвитку стає формування інноваційного середовища. До цього підключається уся інфраструктура суспільства — економіка, система державного управління, культура, освіта тощо.

На сучасному етапі розвитку інноваційні процеси відбуваються у всіх сферах суспільного життя. Ринкова економіка та жорстока конкуренція вимагають від сучасного бізнесу нових ідей, товарів, послуг.

Ступінь вивчення нових продуктів, нової діяльності, нового типу поведінки в приватних, ринково орієнтованих організаціях дає можливість зрозуміти, що лежить в основі сучасних соціально-економічних перетворень сучасної економіки. Але, щоб досягнути повністю процеси зміни в суспільстві й економіці, важливо зрозуміти роль інноваційних процесів і в державному секторі загалом і в системі державного управління зокрема. Взагалі, інноваційна діяльність системи державного управління, державних установ і організацій розглядається або як нормативно-правова база інноваційної діяльності, або як пасивний постачальник матеріалів для приватного інноваційного сектора, або як користувач — чи "риннок" — для інноваційних продуктів приватних компаній. Очевидно, що інноваційна діяльність держав-

них установ цим не обмежується. У відповідь на цілий ряд економічних, політичних та ідеологічних вимог, структура і процеси управління змінюються і модернізуються. Традиційно державна служба розвиває творчий підхід до вирішення фінансових обмежень і вимог громадян щодо ефективного надання послуг. Для створення "сервісної держави" як постачальника публічних послуг необхідною умовою є розробка і втілення інновацій в системі державного управління. Це не просте використання нових продуктів, це новий тип мислення, новий тип поведінки як окремого державного службовця, так і організації в цілому.

Загальнонаукове поняття "інновація" визначається як цільова зміна у функціонуванні системи, причому в широкому змісті це можуть бути якісні і (чи) кількісні зміни в різних сферах і елементах системи. Найбільш повний опис інноваційних процесів був здійснений на початку ХХ в. видатним економістом Й. Шумпетером, який аналізував "нові комбінації" змін у розвитку економічних систем (1911 р.) Трохи пізніше, у 30-ті роки, Й. Шумпетер і Г. Менш ввели в науковий обіг і сам термін "інновація", який вважали втіленням наукового відкриття в новій чи технології продукті. З цього моменту термін "інновація" і сполучені з ним терміни "інноваційний процес", "інноваційний потенціал" та інші набули статусу загальнонаукових категорій високого рівня узагальнення і збагатили понятійно-термінологічні системи багатьох наук [1, с. 70—74].

Інноваційний процес являє собою сукупність процедур і засобів, за допомогою яких наукове відкриття, ідея перетворюються в соціальне, в тому числі освітнє нововведення. Таким чином, діяльність, що забезпечує перетворення ідей у нововведення, а також формує систему керування цим процесом, і є інноваційною.

Нововведення при такому розгляді розуміється як результат інновації, а інноваційний процес містить у собі принаймні три етапи: генерування ідеї (у певну випадку — наукове відкриття), розробка ідеї в прикладному аспекті, реалізація нововведення в практиці [2, с. 576].

Очевидно, інноваційний процес виходить за рамки приватного вектора і є одним з основних елементів, необхідних для активізації та перебудови системи державного управління. Хоча державна служба не стикається з ринковою конкуренцією, що є основним стимулом до інновацій, її переорієнтація країни на інформаційне суспільство вимагає державної політики спрямованої на розвиток інноваційних процесів.

Інновації в системі державного управління, звичайно, не включають в себе виробництво нових матеріальних продуктів, частіше — це застосування вже існуючих "речей" або надання послуг, в супроводі організаційних змін та розробки політики.

Дослідники визначають такі основні види інновацій в державному секторі, як нові або поліпшені послуги (наприклад, медичне обслуговування на дому), інноваційний процес (зміни у виробництві продукту або послуги), адміністративні інновації (наприклад, використання нового інструменту політики, який може бути результатом зміни політики), інноваційна система (нова система або докорінна зміна існуючої системи, наприклад, шляхом створення нових організацій і нових форм співпраці та взаємодії), концептуальні інновації (зміни у світогляді суб'єктів, такі зміни супроводжуються використанням нових концепцій), докорінна зміна раціональності (це означає, що світогляд співробітників організації змінюється)

Інновації також можуть бути позначені наступним чином: додаткові інновації, радикальні інновації (позначають ступінь новизни, в промисловості більшість нововведень можна вважати поступове поліпшення вже існуючих продуктів, процесів або послуг), також "зверху вниз" інновації, "знизу вгору" інновації (позначають хто ініціював процес,

що веде до зміни поведінки, "зверху" — вищий в ієрархії менеджер — або "знизу", тобто простий робітник, в нашому випадку — державні службовці), потреби та ефективність від інновацій (позначають, чи інноваційний процес був ініційований для вирішення конкретної проблеми або для того, щоб вже існуючі продукти, послуги або процедури стали більш ефективними) [3, с. 98].

Інші зарубіжні вчені, досліджуючи інновації в державному адмініструванні, поділяють їх на дві групи [4, с. 27]. Перша група об'єднує технологічні інновації в системі державного управління (електронне урядування), до другої групи віднесені організаційні інновації. Останні розглянемо детальніше.

На сучасному етапі вивчення інноваційного процесу є значна кількість підходів, які або дублюють один одного, або суперечать один одному в їх визначенні. На нашу думку, більш детальним є трактування, яке зазначене в Інструкції Державного комітету статистики України, що організаційна інновація є впровадження нового організаційного методу в діяльності підприємства, в організації робочих місць або зовнішніх зв'язків. Організаційні інновації можуть бути спрямовані на підвищення ефективності діяльності підприємства за допомогою скорочення адміністративних або оперативних витрат, підвищення задоволеності службовців станом своїх робочих місць, розширення доступу до нетоварних активів [5, с. 48].

При дослідженні концепції організаційної інновації в системі державного управління використовуються покладені М. Вебером фундаментальні положення теорії "ідеального типу", зокрема сформулював основні ознаки раціональної бюрократії (жорстка ієрархія, неухильне виконання інструкцій, суворі дисципліна і особливий статус групи, її специфічні погляди, ціннісні орієнтації). Вебер відзначав значущість організаційної структури, її вплив на окремих працівників і недооцінював вплив робітників на організацію в цілому. Такий тип мислення притаманний більшості державних службовців. Жорстка ієрархія та бюрократичне адміністрування в системі державного управління поглинають більшість ініціатив державних службовців.

Переосмислення Веберівської моделі чиновника "ідеального типу" і пов'язаний з цим перехід до моделі "нового менеджменту" (New Public Management) призводять до того, що змінюються вищезазначені ознаки. Тут потрібно виходити з розуміння головної причини реформування державної служби — необхідності підвищення якості життя суспільства. Відповідно до цього жорстка ієрархія, формалізм, суворі дисципліна замінюються гнучкістю в застосуванні офіційних норм і правил, а замкнутість бюрократичної касти, піднесення її над іншими працівниками трансформуються в демократичні принципи і гуманістичні цінності. Саме ці ознаки покладені в основу організаційних інновацій у системі державного управління [6, с. 32].

Основними принципами організаційних змін мають бути: співробітництво, розширення прав і можливостей, лідерство. Зовні- та внутрішньовідомче співробітництво сприяє обміну інформацією між співробітниками на всіх рівнях державної ієрархії. Такий обмін інформацією є основою згуртованості в рамках державної служби. Стратометрична концепція О.В. Петровського виділяє як важливий показник продуктивності — рівень групової згуртованості [7, с. 176]. На першому рівні згуртованість виявляється у розвитку емоційних контактів. На другому рівні відбувається подальше згуртування групи, це проявляється у співпадінні системи цінностей, пов'язаних із спільною діяльністю в організації. На третьому рівні інтеграція проявляється в тому, що всі співробітники починають розділяти загальну мету групової діяльності. Для організації продуктивної діяльності співробітників важливим є знання про групову структуру. Другий і третій рівень структури (згуртованості) групи є показником ефективної профес-

ійної діяльності, його спроможності щодо виконання найскладніших спільних задач, де результат виступає не тільки у вигляді певного продукту, але й приносить особистісне задоволення кожному працівникові на шляху до його самореалізації.

Високий рівень згуртованості та вільний обмін інформацією передбачає розвиток процесу дифузії інновацій в межах системи державного управління. Взагалі, термін "дифузія інновацій" позначає процес передавання (трансферу) технологій фірмами різних країн з урахуванням часу, внаслідок чого нововведення проникають в різні галузі виробництва та знаходять усе більше споживачів. Згідно з теорією Й. Шумпетера, дифузія інновацій — це процес кумулятивного збільшення кількості імітаторів (послідовників), які впроваджують нововведення слідом за новаторами, очікуючи більших прибутків. У нашому випадку дифузія інновацій розглядається як поширення нової ідеї чи нового типу поведінки і відбувається за умови готовності співробітників прийняти і зрозуміти нову ідею. Тут ключову роль відіграє, окрім комунікації, рівень професійних знань державного службовця. На сучасному етапі розвитку інформаційного суспільства знаннями надається особлива роль. Найякіснішу владу, за Тоффлером, дає застосування знань. "Влада вищої якості, — відзначає Тоффлер, — це не лише можливість зробити все по-своєму, примусити інших робити те, що хочеться вам, навіть якщо вони віддають перевагу іншому". Високоякісна влада передбачає значно більше: ефективність — досягнення мети з мінімальними ресурсами влади. "Знання часто можуть використовуватися для того, щоб змусити іншу сторону полюбити вашу послідовність операцій при виконанні дії. Вони можуть навіть переконати людину в тому, що вона сама вигадала цю послідовність". Таким чином, саме знання лежать в основі найбільш ефективної влади, бо даний ресурс може бути застосований і для покарання, і для винагороди, і для переконання, і навіть для перетворення ворога на союзника. Фактор знання нерозривно пов'язаний з процесом навчання. Питання професійної освіти, освіти протягом життя, підвищення кваліфікації знаходить своє відображення в різного роду державних програмах, концепціях, наукових доповідях. Питання постає в іншому — небажанні державних службовців отримувати нові знання.

Хоча навчання є нормальним людським явищем, існують значні перешкоди для навчання в рамках процесу управління та прийняття політичних рішень, такі як відсутність часу (нагромадження "паперових" справ), поширена думка, що накази і контроль є найкращими і єдиними шляхами здійснення влади, недостатній аналіз попередньої політики, "традиція таємності" зменшує можливості для отримання нових знань і навчання, тиск одноманітності в державній службі, боротьба за сфери впливу між департаментами призводить до відкидання на другий план кінцевого користувача, результативність роботи, а отже й сенс навчання, втрата незалежності управлінських рішень від політики [8, с. 85].

Розширення прав і можливостей державного службовця дає поштовх для розвитку творчого мислення, ініціатив та інноваційних змін. Взагалі, можна виділити три стилі мислення державних службовців, оволодіння якими допоможе державним службовцям просуватися по службі, управляти своєю кар'єрою. До першого типу відносяться державні службовці з "інноваційним стилем", яким властивий постійний пошук новацій, "ноу-хау", спрямованість на новітні технології управління та прийняття оптимальних рішень, творчий підхід до їх виконання. До другого типу — державні службовці з "активно творчим стилем мислення" — самовіддані у виконанні державних справ, що дотримуються чіткої громадянської позиції у прийнятті певних управлінських рішень. Представникам третього типу властивий "пасивно-виконавчий стиль діяльності", що не відповідає умовам суспільного розвитку. Службовці, які застосовують такий

стиль діяльності, діють тільки в межах посадової інструкції [9].

Успішне співвідношення формального керівництва та лідерства є необхідною умовою організаційних зрушень в сторону гнучких структур на робочому місці. Лідерські якості керівника відіграють важливу роль у мотивації інноваційного процесу. Ефективність і злагодженість управлінської роботи державних органів значною мірою визначається саме особою, яка очолює ці органи, наявністю чи відсутністю у такої особи досвіду, належних фахових знань та вроджених чи набутих лідерських якостей.

Відповідно, в сучасних умовах зростає увага до підбору керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які повинні бути, як зазначає М. Логунова, не просто виконавцями, а управлінцями, яким притаманна компетентність, інформованість, відповідальність, здатність і готовність до творчої, інноваційної діяльності [10, с. 196].

Загальносвітові тенденції щодо ключової ролі людського потенціалу у створенні ефективної системи державного управління знайшли своє вираження у Всесвітній доповіді про стан державного сектора за 2005 рік. "Розкриття людського потенціалу задля підвищення ефективності державного сектору", підготовленої Департаментом ООН з економічних та соціальних питань. У доповіді наголошується: "Здатність урядових інституцій домогтися від свого персоналу результативної праці суто в державних інтересах залежить від спроможності, мотивації добросовісності особистостей, які працюють у цих установах, а також від їх лідерських якостей" [11, с. 141—144].

У 2010 році було проведено першу Програму розвитку лідерства на базі Школи вищого корпусу державної служби при Головному управлінні державної служби України. З червня 2009 по листопад 2010 року за підтримки україно-канадського проекту "Реформа управління персоналом на державній службі в Україні" було здійснено вивчення потреб вищого корпусу державної служби у навчанні та розвитку, відповідно до отриманих даних та з урахуванням уроків реалізації Програми у 2010 році було розроблено Програму розвитку лідерства — 2011 [12].

Співвідношення формального керівництва та лідерства на державній службі є питанням надзвичайно цікавим та суверенним, адже дії керівника на державній службі суворо регламентовані законодавством та службовою ієрархічною драбиною, відповідно і лідерство такого керівника мало б бути обмежене цими ж рамками, окрім того, призначення на певну посаду не дає автоматичного набуття лідерських якостей.

З вищесказаного можна виділити три основні перешкоди для впровадження інновацій у системі державного управління. Перша з них — це бюрократизм державного управління, що обмежує автономне керівництво, яке є необхідною умовою ініціювання змін у системі державного управління. Навіть якщо керівник підрозділу прагне до модернізації державної служби, то він обмежений ієрархією та бюрократичною рутиною. Щоб подолати ці труднощі потрібно надати управлінням більше повноважень щодо прийняття рішень, сприяти підвищенню рівня управлінського лідерства.

Другою важливою перешкодою на шляху впровадження інновацій в систему державного управління є неприйняття ризику, або "страх провалу". Під "провалом" розуміється інноваційний проект, що не дав очікуваних результатів. Приватні компанії завжди прогнозують і закладають долю бюджету на економічні ризики. Для державних установ з чіткою ієрархією управління ризику є неприпустимими, адже такі ризики пов'язані із витратанням державної казни і відповідальність за них буде нести конкретний державний службовець. Інноваційний процес неможливий без ризику і невдач, тому потрібно, щоб керівництво було готове до поразок і витрат. Однією з можливостей зменшити ризики є ефек-

тивна комунікація та обмін інформацією не лише в горизонтальній, а й в вертикальній площині між співробітниками системи державного управління.

Відсутність скоординованого керівництва і стратегічного бачення кінцевої мети є третьою перешкодою на шляху модернізації системи державного управління. Тобто успішні і потрібні інновації в державному управлінні залежать від здатності чітко визначити цілі і перспективи модернізації них перетворень. Ефективною могла би бути подвійна стратегія, що фокусується окремо на технологічних і організаційних змінах. Стратегія організаційних інновацій повинна мати на меті створення інноваційної системи державного управління на основі принципу співробітництва, розширення можливостей і лідерства.

Отже, основні бар'єри на шляху інноваційних процесів у державному секторі як суб'єкті господарювання наступні:

— розмір і складність: як правило, будь-який державний сектор включає в себе надзвичайно складну і масштабну організаційну структуру, що складається з декількох взаємопов'язаних багаторівневих систем. Це передбачає величезний персонал, великий спектр професійних, напівпрофесійних і допоміжних професій, а також різноманітність організаційних механізмів та процесів обслуговування клієнтів. Цей розмір і складність може створити додаткові чинники, які перешкоджають інноваційному процесу;

— традиції і звичаї. Державні установи часто схильні функціонувати традиційно і відповідно до тієї практики, що склалася вже роками;

— "професіональний" опір. У державних установах завжди існують групи професіоналів, які зарекомендували себе як гарні співробітники у минулому, тому лише вони визначають основні напрямки розвитку організації і чинять опір будь-яким спробам впровадження інновацій, що не схожі на їх власні ідеї;

— неприйняття ризику. Зрозуміло, що ризикувати державні службовці не звикли і зміни, що можуть призвести до збільшення імовірності ризику для них не прийнятні;

— необхідність консультацій і незрозумілість результатів. З розвитком інноваційних процесів державний апарат стає менш ефективним і нестачею різного роду попередніх знань, а попередження ризиків вимагає визначення можливих наслідків нововведень. Ця проблема має системний характер, адже впровадження інновацій в одному державному органі (галузі, структурі, комітеті, підрозділі) може призводити до інноваційних перетворень в інших структурах. Таким чином будь-яке нововведення вимагає завчасної оцінки і ретельного аналізу; темпи і масштаби змін. На сьогодні більшість державних органів вже піддаються радикальним змінам або мають трансформуватись, наприклад згідно із адміністративною реформою. Нові політичні ідеології, новий світогляд, нові типи поведінки відповідно до проголошених постулатів інформаційного суспільства в нашій країні вимагають швидких реалізацій інновацій. Таким чином, у той час як політична воля може розглядатися в якості рушійної сили інновацій і змін, системи, до яких вона застосовується, можуть бути не готові до таких кардинальних перетворень;

— відсутність потенціалу для організаційного навчання (на всіх рівнях). Підвищення кваліфікації є необхідною умовою для розвитку інновацій;

— суспільний опір змінам (опір кінцевого користувача). У період трансформацій завжди існує суспільний опір змінам. Це пов'язано із різними факторами, такими як вік, етнічне походження, особистий капітал, рівень доступу до ІКТ і т.д.;

— відсутність ресурсів. Це стосується не лише фінансової підтримки інноваційних процесів, а й наявності відповідних знань і навичок;

— технічні бар'єри. У той час як розвиток нових технологій або технологічних програм може служити потужним стимулом чи координатором процесу організаційних змін,

відсутність технології, яка має відповідати певним вимогам, може також перешкоджати розвитку інновацій.

ВИСНОВКИ

На підставі досліджень інноваційних процесів в системі державного управління можна визначити основні засади організаційних змін: співробітництво, розширення прав і можливостей, лідерство. Втілення даних принципів у функціонування системи державного управління дасть змогу подолати основні перешкоди для інноваційних процесів в державному секторі.

В умовах інноваційної діяльності різко зростає роль державного управління як менеджера інноваційних змін, а його особа, здібності, кваліфікація і професійні вміння насправді визначають долю адміністративної реформи. Інноваційний процес спрямований і залежить від державного службовця як особистості, від його можливості змінити тип поведінки, мислення, світогляд, від його прагнень до нових знань та навчання. Це питання потребує подальших практичних розробок та нормативних рекомендацій.

Література:

1. Горбачова Ю.І. Зміст та завдання державної інноваційно-інвестиційної політики України // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып. 71. — К.: Техніка, 2006. — С. 70—74.
2. Кокурин Д.И. Инновационная деятельность. — М.: Экзамен, 2001. — 576 с.
3. Koch P. On innovation in public sector / P. Koch, J. Hauknes // Public report. — 2008. — P. 34.
4. Teofilovic N. The reality of innovation in government / N. Teofilovic // Human Resources Development Canada. — 2009. — P. 8.
5. Друкер П. Энциклопедия менеджмента: пер. с англ. / Друкер П. — М: Издательский дом " Вильямс ", 2004. — С. 41—42.
6. Алиева С.В. Инновационная управленческая культура — основной ресурс общества / С.В. Алиева // Государственная служба. — 2005. — № 3. — С. 25.
7. Петровский А. В. Социальная психология коллектива: учебное пособие для студентов пед. ин-тов. / А.В. Петровский, В.В. Шпалинский. — М., "Просвещение", 1978. — С. 34.
8. Chapman J. System Failure: Why Governments Must Learn to Think Differently / Jake Chapman // DEOS. — 2002. — P. 13.
9. Картавцева Н.А. Професіоналізм державних службовців як умова ефективної діяльності органів державної влади [Електронний ресурс] // Н.А.Картавцева. — Режим доступу: <http://kds.org.ua/blog/kartavtseva-na-profesionalizm-derzhavnih-sluzhbovtiv-yak-umova-efektivnoy-diyalnosti-organiv-d>
10. Логунова М. Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності / М. Логунова. — К.: Центр сприяння інституціонального розвитку державної служби, 2006. — 196 с.
11. Бертуцці Г. Розкриття людського потенціалу задля підвищення ефективності державного сектору: міркування щодо головних висновків Всесвітньої доповіді UNDESA'S 2005 про стан державного сектору / Г. Бертуцці // Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки. Матеріали XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців, Україна, Київ, 15—17 червня 2005 р. / Укладач С.В. Соколик. — К.: К.І.С., 2005. — С. 141—147.
12. Звіт про вивчення потреб у навчанні вищого корпусу державної служби [Електронний ресурс] // Школа вищого корпусу державної служби, 2010. — Режим доступу: www.ucshrm.org.ua

Стаття надійшла до редакції 14.05.2012 р.