

УДК 35.078:005.591.6

**С. В. Якименко**, аспірант Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету

### **ІННОВАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: КАТЕГОРІАЛЬНО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ**

*Розглянуто проблему понятійного забезпечення дослідження інновацій у державному управлінні. Виділено основні поняття, що є ключовими для адекватного відображення даної проблеми у процесі наукового аналізу управлінських інновацій. Показано, що найбільше значення мають такі поняття, як “інновація”, “управлінська інновація”, “інноваційний процес”, “інноваційна сфера”, “інноваційна діяльність”. Обґрунтовано необхідність залучення методологічного інструментарію інноваційного менеджменту для аналізу змін у системі державного управління.*

*Ключові слова: державне управління; інновації; понятійний апарат; методологія.*

*The problem of conceptual support of the research of innovations in public governance is considered. The main concepts are highlighted, which are key for an adequate reflection of this problem in the process of scientific analysis of managerial innovations. It is shown that the most important are such concepts as innovation, managerial innovation, innovation process, innovation sphere, innovative activity. The necessity of attraction of methodological tools of innovative management for the analysis of changes in the system of public administration is substantiated.*

*Innovations in management are of a procedural nature, serving as an innovation process. The category of the innovation process plays an important methodological role, since it reflects the dynamic aspect of innovation. The most theoretical and methodological load is the concept of “innovation” and its sectoral specification – “managerial innovation”. Through innovative activities implemented in each system, including the system of public administration, the potential for self-development. The innovative sphere in relation to the investigated object is a special subsystem of re-production of social and managerial functions, a special institutional unity within the system of public administration. The above described concepts create a categorical network of analysis of innovations in the system of public administration.*

*Key words: state administration; innovations; conceptual apparatus; methodology.*

**Постановка проблеми.** Інноваційні зміни у системі державного управління – одна з основних передумов успішної модернізації українського суспільства. Тому аналіз чинників, напрямів, змісту управлінських інновацій – одна з головних тем теоретичних і практичних досліджень процесу реформування вітчизняних державних інститутів та органів місцевого самоврядування. Наукова адекватність такого аналізу вирішальною мірою залежить від обґрунтованості його методологічних засад та понятійного інструментарію.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема управлінських інновацій привертає увагу широкого кола фахівців. Теоретичні та практичні проблеми організаційних змін, підвищення ефективності управлінської діяльності в різних сферах у результаті впровадження управлінських інновацій взаємозв'язку соціальних та управлінських трансформацій досліджують В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, В. Д. Бакуменко, В. Ф. Гріньов, О. Ю. Оболенський, Л. Н. Огольова, М. А. Окландер, О. П. Панкрухін, В. О. Шамрай, В. В. Юрчишин та інші вчені. Низка дослідників розвинених країн розробляє проблематику інновацій в управлінні

© С. В. Якименко, 2017

як на теоретико-методологічному рівні, так і на рівні практичних управлінських нововведень. У працях вітчизняних та зарубіжних авторів аналізується інноваційний зміст трансформацій управління в контексті системної модернізації перехідного, зокрема українського, суспільства. Цю проблему досліджують Л. І. Абалкін, Г. Я. Аніловська, Г. В. Атаманчук, В. Д. Базилевич, А. М. Балашов, В. Г. Бодров, В. А. Козбаненко, С. Лугвін, В. М. Мартиненко, Г. П. Ситник. Значна частина вітчизняних дослідників аналізує різноманітні аспекти управлінських інновацій у контексті розробки та здійснення модернізаційних трансформацій системи управління. Одне з чільних місць серед розробок інноваційних технологій управління належить дослідженню можливостей упровадження в Україні інноваційних управлінських парадигм, пов'язаних з менеджериством. Водночас понятійний аспект методології дослідження управлінських інновацій досі залишається досить малодослідженою проблемою.

**Мета статті** – виокремлення та аналіз категоріального апарату дослідження інновацій у системі державного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз досліджень у сфері управлінських інновацій передбачає передусім установаження конкретного кола аспектів, що характеризують сутність феноменів та процесів, що потрапляють у проблемне поле наукових розвідок. Вони відображаються у певних поняттях, розкриття яких становить основний зміст тих чи інших напрямів наукових пошуків. Найбільше теоретико-методологічне навантаження має поняття “інновація” та його галузева конкретизація – “управлінська інновація”. На теоретико-методологічному рівні ці поняття розробляються у межах теорії управління, які, своєю чергою, узагальнюють на міждисциплінарному рівні результати досліджень таких напрямів наукового пошуку, як інноватика чи інноваційний менеджмент. Їхній зміст надзвичайно багатовимірний, оскільки ці поняття широко застосовуються для дослідження різноманітних соціальних об'єктів практично в усіх гуманітарних та переважній більшості технічних наукових галузях.

Поняття “інновація” відповідає англійському *innovation*. Буквальний переклад з англійської означає “введення новацій” і найкраще відповідає змісту слова “нововведення”. Інновації чи нововведення поширюються на весь спектр соціальних явищ та процесів: новий порядок, новий звичай, новий метод, нова форма управління тощо. Інновація в буквальному розумінні означає процес використання нового у будь-якій сфері діяльності [1, 10].

Поняття “інновація” з'явилося у наукових дослідженнях у ХХ ст. і спочатку означало проникнення деяких елементів однієї культури в іншу (звичаїв, способів організації життєдіяльності, зокрема виробництва). Інновації є результатом діяльності з оновлення, перетворення попередньої діяльності, що приводить до заміни одних елементів іншими або доповнення тих, що вже широко використовуються. Подібна діяльність має загальні закономірності: визначаються цілі зміни, новація розробляється, випробовується, освоюється, поширюється і, нарешті, “відмирає”, вичерпуючись фізично і морально. У процесі здійснення інновацій під час подолання інерції порядку, що склався, майже завжди виникає проблема наслідків – очікуваних, бажаних і шкідливих. Перехід будь-якого процесу чи феномена у новий стан або нову якість завжди реалізується у вигляді нововведень. У зв'язку з цим можна вважати, що інновації є невід'ємною складовою частиною будь-яких змін незалежно від їх характеру (розвиток чи деградація).

Проте в сучасній науці інновації інтерпретуються не просто як певні зміни, а як процесуальна цілісність, що характеризується комплексом якісних та кількісних ознак, які виокремлюють її з-поміж інших явищ та процесів. У документах ОЕСР інновація визначається як кінцевий результат інноваційної діяльності, що втілюється у вигляді нового або вдосконаленого продукту, впровадженого на ринку, нового або вдосконаленого технологічного процесу,

що використовується у практичній діяльності, або у новому підході до соціальних послуг. Більш поширеним є загальне розуміння інновації як використання у тій або іншій сфері соціального життя результатів інтелектуальної діяльності, спрямованої на вдосконалення різноманітних процесів або їх результатів [2, 7].

У зв'язку з цим у сучасних умовах поняття “інновації” використовується, як правило, для характеристики позитивних процесів у суспільстві. При цьому інноваційна діяльність, яка базується на раціональності й корисності, прямо протиставляється авторитаризму, примусу, адмініструванню, оскільки ґрунтується на стимулюванні ініціативних індивідуальних зусиль, розумовій енергії та винахідливості. З цих позицій “інноваційна діяльність” є ефективним поєднанням технології, організації та людської творчості, тобто найбільш оптимальним способом використання наявних соціальних ресурсів. Відтак інноваційне перетворення життя людей виступає найдоцільнішою формою організації суспільного життя.

Інновації завжди були одним з аспектів управлінської діяльності, проте упродовж досить тривалого часу стосувалися лише технологій і загалом інтерпретувалися або в контексті регулювання розвитку об'єкта управління (управління інноваціями), або щодо конкретних форм галузевого управління. Застосування цього терміна та відповідної сфери наукового знання у галузі державного управління стало можливим у зв'язку з розширенням його змісту. Загальнонаукового, а не конкретно-технологічного значення поняття “інновація” набуло в процесі розширення свого змісту за межі простих технологічних процесів, коли воно стало широко застосовуватися для характеристики соціальних феноменів. Соціальна інновація як сфера наукового дослідження та практичного застосування виникла з перших спроб систематизації даних про впровадження нового і про подолання організаційного та особистісно-психологічного опору цьому процесу. Поширення новий термін набув з часу формування у 1960-х рр. теорій постіндустріального (інформаційного) суспільства як відображення його найбільш сутнісної риси. Відомий фахівець у сфері соціального управління П. Друкер, один з фундаторів сучасної концепції соціальних та управлінських інновацій, писав, що інновація має соціальну цінність, адже соціальна інновація – це зміна звичного типу мислення і стилю життя. Внесення динамічності в “стійкий” порядок, створення вищого рівня невизначеності – ось, на думку П. Друкера, суть інноваційної діяльності як соціально-управлінського процесу [3, 117].

У межах сучасної науки соціальна інновація стала об'єднувальним поняттям для змін у будь-яких сферах діяльності, включаючи сферу державного управління. Конкретне значення терміна “інновація” залежить від мети дослідження, вимірювання або аналізу об'єкта. Таким чином, управлінські інновації є самостійним класом інноваційних явищ і процесів з власною специфікою та сферою функціонування. Водночас для управлінських інновацій у сфері державного управління у вигляді окремих елементів характерні риси інновацій усіх інших типів (формування нових послуг, ринку управлінських послуг, впровадження нових управлінських технологій, реалізація нових маркетингових підходів тощо).

Управлінські інновації в органах державної влади та місцевого самоврядування стосуються досить значного спектра явищ та процесів. У контексті особистісного виміру вони містять у собі не лише зміни в методологіях та технологіях галузевої управлінської діяльності, але й певні аспекти духовної творчості суб'єктів управлінської діяльності загалом, їх мотивацію і способи поведінки, які якісно відрізняються від тих, що мали місце раніше; нові ціннісні елементи тощо. Структурно-функціональний вимір управлінських інновацій дає змогу аналізувати організаційні зміни та трансформування функціонального імперативу управлінської діяльності. У межах системного підходу управлінську інновацію доцільно визначити як активну або пасивну зміну галузевої управлінської системи щодо зовнішнього середовища [4, 19]. Це поняття має широкі межі свого застосування і, відповідно, величезний

методологічно-евристичний потенціал. Розкриття тих чи інших його аспектів є важливою методологічною основою дослідження проблем реформування системи державного управління.

Специфіка управлінських інновацій як методологічної основи аналізу управлінських явищ полягає у тому, що: 1) на перший план виходять ті зміни, які відіграють суттєву роль у розвитку досліджуваного явища; 2) у центрі уваги перебувають не стільки процеси продукування нового, скільки процеси його впровадження.

Перша методологічна особливість дає можливість відрізнити власне інновації від неістотних видозмін у системі державного управління. Відповідно, у фокусі уваги перебувають найсуттєвіші для розвитку управлінських систем феномени, які на найбільш загальному рівні об'єднуються в інноваційні управлінські моделі або парадигми. Друга методологічна особливість орієнтує будь-яке дослідження інновацій на кінцевий результат діяльності. В сучасному розумінні інновація – це не просто поява нового, а поширення нового в управлінській практиці. Тобто на парадигмальному рівні інноваційні зміни є засобом досягнення нового стану як системи управління, так і її об'єкта – самої сфери публічного адміністрування. Управлінські інновації як цілісність виступають кінцевим результатом системних змін і отримання за рахунок цього значного соціального ефекту [5, 45]. Слід особливо підкреслити, що інновації в державному управлінні орієнтовані саме на соціальний ефект через специфіку даної галузі управлінської діяльності.

Інновації в управлінні мають процесуальний характер, виступають у вигляді інноваційного процесу. Категорія інноваційного процесу відіграє важливу методологічну роль, оскільки відображає динамічний аспект інновацій. Інноваційний процес у сфері публічного адміністрування – це послідовний ланцюг подій, у ході яких управлінська інновація проходить шлях від ідеї до конкретної управлінської практики і системно поширюється в діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування [6, 5]. Дослідження інноваційного процесу орієнтує на постійний характер змін та систему перманентних реформ. Важливим методологічним аспектом застосування поняття “інноваційний процес” є його орієнтованість на кінцевий результат у межах певного управлінського циклу. Тому розробка проблематики реформування державного управління у межах концептуального змісту поняття “інноваційний процес” є певною методологічною гарантією послідовності та узгодженості етапів інноваційних змін, а з іншого боку – має спиратися на модельно-парадигмальні уявлення про цілісність трансформаційних змін.

Загалом розкриття змісту цієї категорії є методологічною основою аналізу сукупності інноваційних феноменів у контексті реформування системи державного управління та місцевого самоврядування загалом. Важливе методологічне значення має положення про те, що у процесі управління інноваційною діяльністю слід не тільки виявляти взаємозв'язки різних новацій, але й підтримувати безперервну еволюцію інноваційних складників у межах системи управління. Це пов'язано з розширенням меж саморозвитку і самоорганізації самої системи державного управління і демонструє збільшені можливості вдосконалення як управлінської діяльності загалом, так і структурних перетворень стохастичного характеру зокрема. У цьому контексті можна вважати, що з розширенням ролі інноваційних процесів сама сфера державного управління стає комплексним об'єктом інноваційного регулювання із застосуванням інноваційних управлінських парадигм.

Утім, потрібно мати на увазі, що наростання управлінських інновацій зовсім не означає спрощення, стандартизацію, тотальну прогностованість розвитку, як це розуміють деякі вітчизняні дослідники. Навпаки, цей процес спричиняє розмивання чітких внутрішньосистемних меж, диверсифікацію діяльності відповідно до потреб суб'єктів публічного адміністрування і формування нових сфер діяльності. Інновації наповнюють новим змістом і сам процес державного управління, і різні напрями діяльності об'єктів управління. Інноваційні

перетворення, в результаті яких зростає невизначеність, водночас збільшують багатоваріантність підходів у сфері управлінської практики і надають його суб'єктам належну свободу вибору та можливість творчої самореалізації. Зрозуміло, що в цьому методологічному контексті невизначеність і різновекторність модернізаційних змін у системі управління слід інтерпретувати як позитивно-конструктивне явище, що веде до становлення нової, більш ефективної та з кращими регульованими здатностями системи державного управління.

Оскільки інноваційний процес здійснюється передусім завдяки діяльності його суб'єкта, велике методологічне навантаження має термін "інноваційна діяльність" [7, 6]. Через інноваційну діяльність реалізується закладений у кожній системі, включаючи систему державного управління, потенціал до саморозвитку. Реалізація цього потенціалу в системі управління здійснюється через цілеспрямовану інноваційну діяльність його суб'єктів. На думку Д. І. Кокоріна, "інноваційна діяльність виступає засобом подолання суперечностей, що актуалізувалися, між соціальним суб'єктом і зовнішнім середовищем та формують нові суспільні потреби. Таким чином, виявлення їх усвідомлення суб'єктом нової потреби (що саме становить певну творчу діяльність) є мотивом здійснення інноваційної активності" [6, 55]. Інноваційна діяльність в управлінні відображає передусім процес цілепокладання трансформаційних змін, формування їх ідеальної моделі у вигляді мети, змісту самої діяльності та її засобів. Саме цю функцію призначена виконувати інноваційна управлінська парадигма.

Велике значення з погляду теоретико-методологічної обґрунтованості має застосування до інновацій в управлінні терміна "інноваційна сфера". Зміст поняття пов'язаний зі становленням постсучасних соціальних практик у процесі формування інформаційного суспільства, в якому інновації становлять особливу фазу суспільного виробництва – "інноваційну сферу". Відповідно, інноваційна сфера щодо досліджуваного об'єкта – це особлива підсистема відтворення соціально-управлінських функцій, особлива інституційна єдність у межах системи публічного адміністрування, що містить сукупність суб'єктів, які продукують інноваційні зміни, а також структуротвірні елементи зазначених змін. Найбільше методологічне значення для дослідження управлінських інновацій має змістовне наповнення поняття "інноваційна сфера" через виокремлення нових пріоритетів управлінської діяльності в умовах соціальних трансформацій. При цьому особливо важливим елементом змісту поняття "інноваційна сфера" є його зорієнтованість на неречовий потенціал системи державного управління. Отже, управлінська діяльність отримує інтегроване категоріальне узагальнення не просто як тип соціальної практики, а як вертикально інтегрована сфера соціальної життєдіяльності. Методологічна значущість цього поняття посилюється також тим, що саме в межах інноваційної сфери розрізнені управлінські феномени об'єднуються в єдиний інноваційний процес, який забезпечує цілеспрямований характер змін у діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування. Саме через поняття "інноваційна сфера" інновації в системі управління набувають статусу модернізаційних соціально-управлінських практик та інтегруються в глобальні трансформаційні процеси, які відображаються в концептах інноваційних парадигм [4, 85].

Проаналізовані вище поняття створюють категоріальну мережу аналізу інновацій у системі державного управління. Вони фактично формують теоретико-методологічний фундамент дослідження управлінських інновацій на основі міждисциплінарної наукової теорії, що дає можливість конкретизації щодо практичної системи управління у сфері публічного адміністрування певних сфер життєдіяльності суспільства. Нині саме на цьому рівні спостерігається найбільша активність вітчизняних дослідників. Як правило, вона концентрується на виявленні значення окремих аспектів методології реформування державного управління у контексті загальних соціокультурних змін у суспільстві.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Таким чином, становлення інноваційних форм управлінської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування має системне методологічне обґрунтування із залученням інструментарію теорії управління та інноватики. Загальнонаукова методологія містить у собі адаптацію категоріального апарату і на цій основі – формування інноваційної управлінської моделі в контексті взаємодії низки загальнотеоретичних підходів, вироблення міждисциплінарної методології дослідження інновацій у системі державного управління. Виокремлення найбільш фундаментальних методологічних проблем у вигляді певних концептів як складників інноваційного державного управління є передумовою його наукового дослідження. Подальший аналіз має бути сфокусований на проблемах концептуалізації категоріального апарату дослідження управлінських інновацій і створення практико-орієнтованої концептуальної моделі інноваційного державного управління.

#### **Список використаних джерел:**

1. Морозов Ю. П. Инновационный менеджмент : учеб. пособие для вузов / Морозов Ю. П., Гаврилов А. И., Городнов А. Г. – Изд. 2. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 471 с.
2. Орлов О. В. Методологія становлення і розвитку інноваційної теорії державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія держ. упр.” / О. В. Орлов ; Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Х., 2013. – 36 с.
3. Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке : перев. с англ. / Питер Ф. Друкер. – М. : Вильямс, 2002. – 426 с.
4. Хачатурян Х. В. Інновації в державному управлінні : монографія / Х. В. Хачатурян. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 252 с.
5. Фатхутдинов Р. А. Инновационный менеджмент : учебник / Р. А. Фатхутдинов. – СПб. : Питер, 2004. – 400 с.
6. Кокорин Д. И. Инновационная деятельность / Д. И. Кокорин. – М. : Экзамен, 2001. – 576 с.
7. Никифоров А. С. Інноваційна діяльність: теорія і практика державного управління : монографія / А. С. Никифоров. – К. : КНЕУ, 2010. – 424 с.