

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.001.76

Дегтярьова І. О., д.держ.упр., доц., НАДУ

ІННОВАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ І МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЯГНЕНЬ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Інновації в державному і муніципальному управлінні розглядаються як необхідна умова розв'язання проблем соціально-економічного розвитку України в сучасних умовах. Визначається їх сутність, обґрунтовуються основні суперечності та можливості застосування у системі публічного управління України.

Ключові слова: інновації в управлінні, типологія інновацій, ресурсне забезпечення інновацій, рівень освіти службовців, проблеми розробки і реалізації інновацій.

Постановка проблеми. Протягом останніх десятиліть у світі відбулася суттєва трансформація потреб, інтересів, цінностей людини і спільнот людей, а також соціальних, економічних та управлінських відносин. Урбанізація, скорочення чисельності населення, віртуалізація більшості сфер життя, збільшення кількості проблем зі здоров'ям людей, стрімкий розвиток споживання, маргіналізація, песимізм, нової якості злочинність, зменшення природних ресурсів, погіршення стану довкілля, розвиток сфери послуг як альтернатива промисловості, нестандартна конкуренція, нова інфраструктура, мережування – це лише деякі характеристики змін у сучасному світі, у т.ч. в Україні. При цьому загальними закономірностями суспільного розвитку є: динамізація усіх процесів, ускладнення і поява нових форм функціонування, інтеграція й конвергенція, непередбачуваність подій, нерівномірність розвитку систем, збільшення інформації тощо. В таких умовах результативність державного та муніципального управління залежить від використання достатнього обсягу інноваційних форм і методів управління, адже старі методи вже малоефективні. Для України ця проблема ще більше актуалізується у зв'язку з "постмайданними" викликами, які вимагають негайної модернізації системи публічного управління для прискорення соціальних і економічних змін, задоволення потреб суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні значною мірою питання інноваційного управління розроблене в економічній науці; ряд наукових праць присвячено інноваціям у системі освіти; є окремі роботи щодо інноваційних муніципальних технологій; останніми роками з'явилися наукові праці щодо інновацій в управлінні суспільним розвитком, зокрема С. Князева [4], А. Михненко [6], О. Орлова [7], Х. Хачатуряна [9] та ін. Од-

нак інновації в державному і муніципальному управлінні з позицій існуючих проблем їх упровадження в сучасній Україні ще не стали предметом окремого дослідження.

Постановка завдання. Мета статті полягає в уточненні сутності інновацій державного і муніципального управління, виявленні суперечностей та обґрунтуванні базових умов для їх розробки та впровадження у вітчизняній практиці.

Виклад основного матеріалу. Інновації в державному і муніципальному управлінні (публічному управлінні) слід розглядати як нові форми і методи роботи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, нові управлінські технології, підходи та інструменти, які використовуються для розв'язання завдань, з одного боку, для удосконалення самої системи публічного управління, а з іншого, – для забезпечення суспільного розвитку. Ці інновації передбачають виявлення і використання латентних потенціалів системи публічного управління та об'єктів її впливу на основі емпіричного досвіду і новітніх наукових досягнень.

Інновації в державному і муніципальному управлінні реалізуються через інноваційні проекти. Якщо проект у загальному розумінні – це унікальне починання, послідовність певних дій, комплекс заходів щодо досягнення певної мети, який інтегрує в собі як певну ідею, задум та дії щодо втілення цього задуму в життя, то інноваційний проект – це ексклюзивний комплекс взаємоузгоджених заходів і відповідних ресурсів, в якому застосовуються нові ідеї, підходи, інструменти, технології та ін.

Застосовуючи традиційну типологію інновацій, інновації в публічному управлінні можна характеризувати за такими основними ознаками складових:

- формою інновацій (документи, інституції, технології);
- глибиною та якістю нововведень (радикальні, поліпшуючі та модифікаційні);
- розповсюдженістю (одиничні, дифузні);
- масштабом поширення впливу (транснаціональні, державні, регіональні, муніципальні, у межах регіонально-муніципальних та інших об'єднань, у межах органу регіонального управління, у межах структурного підрозділу органу публічної влади);
- складовою управління (правова, організаційна, інформаційна);
- направленістю (заміщуючі, раціоналізуючі, розширюючі, ретровведення тощо);
- сферою застосування (система управління; адміністративно-територіальні одиниці як цілісні об'єкти управління; галузі і сектори політики; зовнішнє середовище адміністративно-територіальних одиниць та держави);
- сферою отримання результатів (економічна, соціальна, екологічна, науково-освітня, культурна тощо);

- частотою вживання (разові, багаторазові);
- часом отримання результатів (тактичні та стратегічні);
- джерелами походження ідеї нововведення (внутрішні, зовнішні) [2, с. 320].

Ця класифікація сприяє кращому розумінню масштабу та специфічних характеристик управлінської інновації, її співвіднесення з іншими рішеннями, а також може бути застосована для вдосконалення технології її упровадження.

Наприклад, радикальні інновації передбачають принципово нові способи вирішення завдань, що формуються на основі результатів фундаментальних досліджень. Їх призначенням є забезпечення довгострокових результатів і висока результативність. Проте такі інновації у практиці вітчизняного державного і муніципального управління застосовуються вкрай рідко, оскільки вони пов'язані з високим ступенем ризику. Зазвичай радикальні інноваційні підходи з'являються у результаті проведення адміністративних та адміністративно-територіальних реформ, появи якісно нових нормативно-правових документів (переважно законів), тобто в умовах загострення суперечностей суспільного і територіального розвитку. Поліпшуючі інновації найбільш поширені у практичній діяльності органів публічної влади у зв'язку з помірним ступенем ризику щодо їх впровадження. Вони полягають у доповненні існуючих способів розв'язання суспільних проблем певними новими елементами. Прикладами таких підходів можуть слугувати різноманітні зміни в системі публічного управління: введення нової посади у відділі, включення нового фінансового, інформаційного чи організаційного інструмента в існуючу управлінську технологію, часткова зміна комплексу принципів політики розвитку тієї чи іншої сфери тощо. Модифікаційні інновації являють собою сукупність способів, форм і методів, за допомогою яких вирішуються певні завдання з відносно невисоким, або передбачуваним, ступенем ризику. При їх застосуванні зберігаються основні характеристики системи, у якій впроваджуються інновації, наприклад, ротація кадрів, перерозподіл завдань між існуючими державними інституціями, внесення змін у програмні документи за результатами моніторингу тощо.

Отже, інноваціями в державному і муніципальному управлінні можуть бути нові, або трансформовані організаційні структури, фінансові, інформаційні та інші механізми управління суспільним і територіальним розвитком, підходи у взаємодії органів публічної влади з громадськістю, бізнесом, технології територіального маркетингу тощо.

Поява та якість упровадження інновацій в публічному управлінні пов'язана з комплексом умов та потребує належного забезпечення: нормативно-правового, кадрового, науково-методичного, інформаційного, фінансового, мотиваційного. Розкриємо основні суперечності щодо цих видів забезпечення за запропоновоємо шляхи їх усунення.

Інновації та відкритість до змін є одним з 12 відомих принципів доброго врядування, відображених в Європейській Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [5], яка здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007 р.) та була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 р. В Україні ж потреба інновацій в публічному управлінні, у т.ч. місцевому управлінні, досі не обумовлена жодним документом чи нормативно-правовим актом, хоча потреба в них є очевидною: існуючі суспільні проблеми, що стосуються всіх рівнів управління, не розв'язуються традиційними способами. Також існує дефіцит системних концептуальних розробок щодо умов появи, оцінювання ризиків і особливостей впровадження інновацій в державному і муніципальному управлінні. Отже, насамперед необхідні як наукові дослідження у цьому напрямі, так і декларація потреби в такого роду інноваціях у концептуальних документах щодо розвитку держави, її регіонів, районів, міст, сіл і селищ, а також секторів і галузей.

Враховуючи, що за реалізацію державної і муніципальної політики відповідають державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, доцільно проаналізувати рівень їхньої освіти.

Згідно офіційних даних [3], станом на 1 січня 2014 р. 91,3 % державних службовців мають повну вищу освіту, 8,4 % – неповну, базову вищу освіту, 10382, або 3,1 % від загальної чисельності державних службовців мають вищу освіту за напрямом підготовки "Державне управління", а науковий ступінь мають 2033 державні службовці, або лише 0,6 % від їх загальної чисельності.

Щодо посадових осіб місцевого самоврядування, то на вказаний період лише 73,7 % з них мають повну вищу освіту, 25,8 % – неповну, базову вищу освіту, 3082 посадові особи місцевого самоврядування, або 3,2 % мають вищу освіту за напрямом підготовки "Державне управління", а науковий ступінь мають 225 посадових осіб місцевого самоврядування, або лише 0,2 %.

У Національній рамці кваліфікацій [8] з визначених 10 рівнів кваліфікації 7 – 9 рівні базуються саме на інноваціях, здатностях щодо їх розробки та впровадження, причому 7-й рівень відповідає рівню магістерської освіти, 8-й рівень – докторської освіти (PhD), 9-й рівень – постдокторської освіти.

Керуючись Національною рамкою кваліфікації, лише близько 3 % державних і муніципальних службовців формально мають компетенції щодо проведення досліджень та/або здійснення управлінських інновацій в умовах невизначеності, яка сьогодні стає невід'ємною характеристикою усіх суспільних процесів. А компетенції щодо глибокого переосмислення наявних та створення нових цілісних знань та/або професійної практики, визначення й розв'язання соціально значущих системних проблем публічного управління та суспільного розвитку мають лише 0,6 % державних службовців і 0,2 % –

муніципальних службовців. Очевидно, що частка висококваліфікованих фахівців у публічному управлінні для відчутного підвищення його ефективності є дуже малою і її слід цілеспрямовано й суттєво збільшувати. Враховуючи відсутність стимулюючих умов щодо інновацій і творчості у вітчизняній системі публічного управління, можна припустити, що й наявний компетенційний потенціал цих 0,6 % і 0,2 % службовців не завжди знаходить свій практичний прояв. Водночас можна припустити й таке, що існує певна частка державних і муніципальних службовців, які мають креативні й аналітичні компетенції, не маючи формальної освіти. Однак, напевно, таких фахівців небагато.

Інновації можуть розроблятися як власними зусиллями суб'єктів публічного управління, так і на замовлення спеціалізованими організаціями та науково-дослідними установами. Водночас дуже важливо, щоб рекомендовані ними рішення були зрозумілими для виконавців як концептуально, так і технологічно. Це сприяє не лише запобіганню ризикам різного роду, а й правильній реалізації рішення інноваційного типу. Варто також зауважити, що окремі органи влади створюють власні науково-дослідні інститути, проте великою практичною проблемою є їх ефективні взаємовідносини з іншими підрозділами цих органів влади та спільна націленість на кінцеві результати наукових розробок. Крім того, відсутні ефективні механізми стимулювання такої діяльності. Запровадженню інновацій для розвитку міст і регіонів сприяє діяльність агенцій місцевого і регіонального розвитку, проте в Україні вони функціонують переважно у формі громадських організацій, а отже, не завжди реалізують політику, визначену органами публічної влади.

Суттєвою перешкодою на шляху розвитку інновацій в публічному управлінні є дефіцит інформації про відповідні практики. На сьогодні в Україні відсутня узагальнена інформація про стан науково-методичного забезпечення діяльності органів публічної влади. За нашими спостереженнями, хоча таких інновацій загалом ще не дуже багато, проте останніми роками їх кількість збільшується, особливо в місцевому самоврядуванні. Переважно вони спричинені дефіцитом фінансів, потребою приваблення туристів та інвестицій, політичною конкуренцією.

Державними і муніципальними фінансовими інструментами, які сприяють появі управлінських інновацій, є конкурси і гранти. У такий спосіб стимулюватимуться не тільки нові інноваційні підходи у сфері забезпечення розвитку сфер, галузей і територій, а й формуватиметься нова управлінська культура, що забезпечує передумови для неперервного підвищення ефективності. На сьогодні багато органів місцевого самоврядування України проводять конкурси ідей для розвитку своїх територій, беруть участь у конкурсах на отримання фінансування своїх проектів від донорських організацій, застосовують інноваційні рішення для розв'язання місцевих проблем. Ця практика свідчить про те, що для цих органів склалися умови, в яких вони мають стимули та/або мотивацію діяти по-новому.

Висновки. На сьогодні необхідне усвідомлення проблематики інновацій в публічному управлінні, насамперед в органах влади центрального рівня, що формують засади і пріоритетні напрями політики держави. Головним завданням при цьому є вироблення концептуального бачення і стратегії формування нової якості публічного управління, ефективної системи державної служби, яка була б здатна в умовах наростаючої невизначеності розробляти і впроваджувати інновації. Необхідне дієве заохочення творчості й ініціатив щодо нових способів розв'язання суспільних проблем, використання існуючого творчого і компетентісного потенціалу його працівників та поліпшення інформаційного середовища. Це потрібно і для місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які розробляють і реалізують стратегії та програми місцевого розвитку, а також стикаються у своїй практиці з рядом проблем, які гіпотетично можуть бути успішно розв'язані через відповідні інноваційні проекти.

Основні перешкоди щодо розробки і впровадження інновацій у вітчизняному державному та муніципальному управлінні й окремі напрями їх подолання:

– дефіцит висококваліфікованих фахівців в органах державної виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, зокрема магістрів державного управління, кандидатів і докторів наук, що зумовлює необхідність установалення потреби в таких фахівцях щодо кожного з цих органів та подальше системне забезпечення (шляхом підготовки фахівців з відповідних органів влади, або залучення вже підготовлених фахівців);

– суттєва інформаційна ізоляваність муніципальних і державних службовців, органів публічної влади та їх структурних підрозділів; розв'язання цієї проблеми пов'язане з можливостями мережевих форм функціонування і співпраці, проведенням різних комунікативних та інформаційних заходів, підвищенням кваліфікації щодо формування управлінських інновацій, створенням національної бази даних таких інновацій та потенційних інноваторів – індивідуальних фахівців і науково-дослідних організацій та колективів;

– організаційно-технологічні проблеми розробки і реалізації інноваційних проектів публічного управління насамперед потребують формування проектних команд з урахуванням природних ролей їх учасників, тому необхідно поліпшувати діагностичний інструментарій для добору кадрів та належного науково-методичного забезпечення;

– відсутність спеціального стимулювання управлінських інновацій.

Певною мірою ця проблема може розв'язуватися завдяки державним і муніципальним конкурсам і грантам інноваційних проектів, створеним фондам фінансового стимулювання інноваційної діяльності. Щодо фінансових ресурсів, то загалом вони не є стримувальним чинником інновацій, а навпаки, їх відсутність стимулює впровадження нових підходів. Однак якщо це твердження є справедливим для систем управління, то безпосередньо для фахів-

ців управління, які мають розробляти і впроваджувати інновації, а отже виконувати більший і якісно інший обсяг робіт, фінансове стимулювання вироблення й упровадження інноваційних рішень необхідне. Звичайно, існує багато способів і нефінансового стимулювання креативно-творчої діяльності, однак ця проблема потребує окремого дослідження стосовно діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, що може бути окремим напрямом для подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел

1. Дегтярьова І. О. Інновації в регіональному управлінні / І. О. Дегтярьова // Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 5 : Територіальне управління; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2011. – С. 117–118.
2. Дегтярьова І. О. Інноваційні підходи в управлінні регіональним розвитком / І. О. Дегтярьова // Державна політика : [підручник] / [кол. авт.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2014. – С. 318–322.
3. Державна служба в цифрах 2014: інформаційне видання. – К. : Нац. агентство України з пит. держ. служби, 2014. – 27 с.
4. Князев С. Н. Управление инновациями и инновации в управлении [Електронний ресурс] / С. Н. Князев, И. И. Ганчеренок // Государственное управление. – 2007. – Вып. 11. – Режим доступа : <http://www.vivakadry.com/29.htm>.
5. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – К. : ТОВ "Поліграфічний Центр Крамар", 2010 – 258 с.
6. Михненко А.М. Інновації в управлінні суспільним розвитком : [навч. посіб.] / А. М. Михненко, В. Д. Бакуменко, С. О. Кравченко. – К. : Вид-во НАДУ, 2009. – 115 с.
7. Орлов О. В. Інноваційні процеси в державному управлінні : [монографія] / О. В. Орлов. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2012. – 196 с.
8. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1341. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.
9. Хачатурян Х. В. Теоретико-методологічні засади інновацій у державному управлінні [Електронний ресурс] / Х. В. Хачатурян. – Режим доступа : http://law.kyumu.edu.ua/ndgu_st27_ua.htm.