

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут»

А. О. Дегтяр, В. Г. Ковальчук

**ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В УКРАЇНІ**

Конспект лекцій

Харків «ХАІ» 2021

УДК 35.077.6
Д26

Рецензенти: д-р наук з держ. управління, проф. М. А. Латинін,
д-р наук з держ. управління, проф. С. В. Майстро

Д26 **Дегтяр, А. О.**
Теоретико-прикладні проблеми державного управління в Україні
[Текст] : консп. лекцій / А. О. Дегтяр, В. Г. Ковальчук. – Харків :
Нац. аерокосм. ун-т ім. М. Є. Жуковського «Харків. авіац. ін-т»,
2021. – 104 с.

ISBN 978-966-662-828-5

Розглянуто теоретико-прикладні проблеми державного управління в Україні, що є основою лекційного курсу.

Для студентів вищих навчальних закладів спеціальності «Публічне управління та адміністрування». Може бути корисним для спеціалістів галузі державного управління.

Табл. 13. Бібліогр.: 22 назви

УДК 35.077.6

ISBN 978-966-662-828-5

© Дегтяр А. О., Ковальчук В. Г., 2021
© Національний аерокосмічний
університет ім. М. Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут», 2021

Тема 1. ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ РЕФОРМИ У ВИМІРІ ПАРАДИГМИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

1.1. Вступ до навчальної дисципліни.

1.2. Парадигма інноваційного розвитку суспільства.

1.3. Державно-управлінські реформи – ключовий інструмент розвитку системи органів публічної влади.

1.1. Вступ до навчальної дисципліни

Мета, цілі та завдання навчальної дисципліни «Теоретико-прикладні проблеми державного управління в Україні» впливають із місії освітньо-професійної програми щодо підготовки висококваліфікованих, відповідальних та інноваційно-активних фахівців з питань реформування системи органів публічної влади (далі – ОПВ) інноваційним шляхом, спроможних:

– усвідомлено і творчо аналізувати вплив світових тенденцій на інноваційний розвиток суспільства, зокрема на його складову – систему ОПВ;

– оцінювати ефект (економічність, ефективність і результативність) від масштабного поширення державно-управлінських нововведень у цій системі;

– усвідомлювати механізми успішного втілення нововведень з урахуванням впливу сукупності факторів спротиву;

– уміло здійснювати інноваційну діяльність системі ОПВ з метою втілення світових та європейських стандартів.

Зміст цієї дисципліни спрямований на формування у випускників сучасних професійних компетентностей та результатів:

а) навчання, які мають об'єктивуватися у спроможності:

– вільно володіти теорією, методологією та практикою, світовим і вітчизняним досвідом нововведень, розуміти загальні тенденції інноваційного оновлення ефективності системи ОПВ у світі та в Україні;

– обґрунтовано розробити і реалізувати рішення щодо запровадження у ОПВ і їх системі директивних нововведень з врахуванням особливостей їх впровадження в конкретних умовах;

б) комунікації, які мають об'єктивуватися у спроможності:

– переконливо визначити першоджерела нововведень, обґрунтовувати їх класифікацію, сукупність факторів спротиву їм; розуміння їх основних особливостей з метою забезпечення успішного їх втілення у межах реформ;

– концептуально проектувати прикладні моделі інноваційної діяльності системи ОПВ як відкритої системи з урахуванням принципів її побудови;

– аргументовано висвітлювати особливості управління, забезпечення і здійснення процесів поширення нововведень та інноваційних процесів у системі ОПВ з урахуванням впливу факторів спротиву;

– належно консультивати ОПВ щодо належного впровадження нововведень; відбору раціональних рішень, його реалізації з використанням основних видів і способів забезпечення, адекватного методологічного інструментарію, експертно-аналітичного супроводу;

– узагальнювати, поширювати та упрощувати кращий вітчизняний і зарубіжний досвід інновацій з метою успішного втілення в системі ОПВ світових і європейських стандартів.

1.2. Парадигма інноваційного розвитку суспільства

Сучасний світ відзначається різноманіттям трансформаційних процесів, які зумовлені стійкими тенденціями розвитку різних сфер суспільства. На сьогодні В. Д. Бакуменко домінуючими вважає глобалізаційну, інформаційну, інноваційну та соціальну тенденції. Поряд з ними також утверджуються тенденції, основані на масштабній об'єктивації у світі ідей сталого розвитку, кращого європейського досвіду, принципів інших визнаних концепцій. Парадигма інноваційного розвитку суспільства (далі – ПІРС) концептуально відображує сучасний вплив цих тенденцій шляхом логічного та взаємозв'язаного поєднання відповідних загально теоретичних і методологічних засад (концепцій, теорій, ідей, підходів, принципів тощо).

Парадигма інноваційного розвитку суспільства – це сукупність загально теоретичних і методологічних засад (концепцій, теорій, підходів, принципів), які логічно та взаємозв'язано описують сучасний стан інноваційного розвитку суспільства.

Базовими у цій парадигмі є синергетична концепція, глобалізаційний, інформаційний, інноваційний, соціальний, європеїзаційний, ситуативний і системний підходи. Вагомими також є підхід сталого розвитку і комплексні концепції, передусім ті, що відображують динаміку взаємозв'язаних факторів у суспільному прогресі, циклі та розвитку. З-поміж останніх привертає увагу циклічно-генетична теорія як така, що історичну змінність цивілізацій розглядає через призму циклічного оновлення суспільства в економічній (у технологічному та економічному способах виробництва), політичній (у соціально-політичному устрої), соціальній (у людині) і духовній (у суспільній свідомості) сферах.

Синергетична концепція визнана як найсучасніше, базове теоретичне обґрунтування еволюції суспільства, провідна ідея якої ґрунтується на: сприйнятті суспільства як надскладної, саморегульованої і дисипативної (динамічна, упорядкована – неупорядкована) системи; переважанні ендогенної спроможності до самоорганізації неупорядкованих елементів суспільства на користь його цілісності та саморозвитку; якісному

соціальному управлінні як такому, що визначає успішність досягнення суспільством певних стійких станів (атракторів) та обрання перспективних напрямів подальшого розвитку у точках біфуркації.

Комплексне віддзеркалення в синергетичній концепції сучасних суспільно значущих перетворень можливо шляхом її логічного доповнення теоретичними підходами (поглядами), що обґрунтовують сутність ключових тенденцій і наслідків трансформації суспільства. Так, провідна ідея глобалізаційного підходу зосереджена на посиленні взаємозв'язку і взаємозалежності явищ і процесів, що набули загальносуспільного характеру та зумовлюють утворення єдиного суспільства внаслідок зростання комплексної дії: економічних, технологічних, соціокультурних, політичних та інших чинників. У контексті суспільних трансформацій інформаційний підхід ґрунтується на безсумнівних реаліях переходу до постіндустріального суспільства, ключовою ознакою якого постануть інформаційні послуги. Зростання їх обсягу в подальшому забезпечить формування суспільства інформаційного типу. Інноваційний підхід виходить з того, що всеосяжні та доцільні перетворення суспільного життя мають ґрунтуватися на основі наукового знання з метою отримання соціальних, економічних та інших практичних результатів. Пріоритети соціального підходу спрямовані на задоволення реальних суспільних потреб щодо постійного підвищення якості і вдосконалення способу життя людей як головного чинника розвитку суспільства, що є більш доцільним у забезпеченні його рівноваги на відміну від використання політичних і економічних інструментів і механізмів. У підході сталого розвитку актуалізується обмеженість природних ресурсів планети, які мають використовуватися людством за умови збереження навколишнього середовища і забезпечення потреб наступних поколінь. Стрижнева ідея європеїзаційного підходу ґрунтується на процесах поширення кращого європейського досвіду з питань управлінської практики, інструментів і механізмів, єдиних правил і стандартів у різних сферах суспільства: економіки, політики, державного, регіонального та публічного управління, соціальної політики, екології тощо. Ситуативний підхід орієнтує на використання різних методів і засобів управління залежно від їх ефективності у конкретній ситуації. Системний підхід ґрунтується на розгляді об'єкта дослідження як системи, що є цілісною сукупністю елементів, поєднаних відносинами та зв'язками між ними.

Також синергетичну концепцію доцільно доповнити сукупністю інших фундаментальних теорій. Поміж найбільш поширених з них П. Штомпка розглядає комплексні концепції, зокрема ті, що стосуються суспільного прогресу, циклу та розвитку. Ці концепції характеризують динаміку суспільних змін, більш точно враховують вплив і взаємодію внутрішніх макро- та мікрофакторів. Зокрема, привертає увагу циклічно-генетична теорія, через призму якої Ю. В. Яківець досліджує історичну змінність цивілізацій, основою якої є інноваційне оновлення суспільства. Згідно з цією теорією

зміни у суспільстві характеризуються як: еволюційні, в умовах його стійкого функціонування (у статистиці); сукупність періодично (циклічно) повторюваних змін у економічній, політичній, соціальній та духовній сферах (у динаміці); закономірності та механізми спадковості, змінності і відбору (соціогенетика).

Розглянуту побудову ПІРС можна розглядати як відправну для подальшого розвитку парадигми, а також для осмислення наслідків сьогоденних і подальших якісних змін у різних сферах суспільства. Безумовно, під впливом домінуючих тенденцій розвитку суспільства неодмінно відбувається еволюція концепцій соціального і публічного управління (далі – ПУ) шляхом формування та впровадження різноманіття їх нових принципів, які об'єктивуються в певних нововведеннях.

У концепціях соціального і публічного управління прогресивний суспільний розвиток оснований на ціннісних, консенсусних та інтеграційних принципах, а також на забезпеченні саморегулювання суспільства, його впорядкування, збереження, удосконалення з урахуванням теперішніх і майбутніх трансформаційних процесів. У цьому контексті нововведення забезпечують якісно нову спроможність: публічно-управлінського впливу на функціонування і розвиток суспільства у цілому і його окремих сфер; щодо самоупорядкування системи публічного управління та адміністрування; соціального управління інноваційними змінами в суспільній праці й економічній сфері, формуванні та розвитку громадянського суспільства, діяльності його суб'єктів (політичних партій, профспілок, інших громадських об'єднань і рухів, а також у поведінці індивідів і їх груп тощо).

У теорії і практиці ПУ є затребуваними та утверджуються основні положення концепцій соціального управління: адміністративного менеджменту; «людських відносин» (корисна у рамках виконання Указу Президента України про президентський кадровий резерв «Нова еліта нації»); емпіричної концепції управління; нової концепції науки управління (поширюється в теорії та практиці державно-управлінських рішень); системної концепції науки управління (актуальна в контексті вивчення цієї дисципліни); концепції розвитку організаційної культури (доцільна для посилення ролі ціннісних орієнтирів у ПУ).

За твердженнями М. В. Туленкова, сучасний розвиток концепцій соціального управління зорієнтований на розроблення і використання: гнучких концепцій, моделей і форм, методів системного і ситуаційного аналізу, кількісних методів обґрунтування управлінських рішень, інформаційно-комунікаційних технологій управління, адаптивних і мережних організаційних структур, партисипативних моделей участі персоналу в управлінні.

Ці нові концепції логічно відображуються у сучасних концепціях ПУ, надаючи їм «проривного, випереджального, проактивного» характеру у забезпеченні головної ролі системи ОПВ у реалізації стратегічних

пріоритетів державної політики. У цьому аспекті В. Д. Бакуменко, В. Б. Дзюндзюк, В. С. Загорський, М. М. Іжа, С. О. Кравченко, А. Ф. Мельник, П. І. Надолішній, Л. Л. Приходченко та інші акцентують увагу на таких концепціях, як: «новий державний (публічний) менеджмент», «Governance», «нова інституціональна теорія», «політичних (соціальних) мереж». Перші дві з них становлять основу сучасних державно-управлінських реформ. Їх вивчення є корисним для розуміння цієї дисципліни. Принципи концепції «новий державний (публічний) менеджмент» спрямовані на підвищення ефективності (результативності, економічності) системи ОПВ у досягненні конкретного результату щодо надання послуг, чутливого виявлення та задоволення суспільних потреб. Реалізація цих принципів передбачає масштабне впровадження у традиційне ПУ відповідних нововведень у суб'єктах ПУ, їх управлінській діяльності (впровадження інструментів бізнес-менеджменту), управлінських функціях та управлінні людськими ресурсами. Ці нововведення широко використовуються у світі, зокрема у Великобританії, Новій Зеландії, США, Канаді, Австралії, Німеччині, Франції, країнах Скандинавії, Японії та інших країнах.

Цю концепцію розвивають різновиди концепції «Governance», принципи якої масштабно впроваджені у країнах Заходу. Основні нововведення за цією концепцією спрямовані на забезпечення: децентралізації влади, її партнерства з бізнес-структурами, взаємодії з громадськістю щодо надання послуг із залученням недержавних ресурсів; участі громадян у процесі вироблення та реалізації політики, перехід від «держави-опікуна» до «держави-партнера» тощо. На принципах концепції «належного врядування» (різновид концепції «Governance») основана Європейська Стратегія інновацій і належного демократичного врядування на місцевому рівні, яка визнана доцільною для впровадження в Україні та частково вже втілена у практичну діяльність ОПВ за міжнародними проектами.

1.3. Державно-управлінські реформи – ключовий інструмент розвитку системи органів публічної влади

Державно-управлінські (адміністративні) реформи є ключовим інструментом у механізмі формування тенденцій розвитку системи ОПВ, які реалізують принципи сучасних концепцій ПУ.

Державно-управлінські реформи (вузький підхід) – це взаємоузгоджене реформування систем державного управління і місцевого самоврядування, а також механізмів їх взаємодії і їх відносин з громадськістю у процесах формування та реалізації державної і місцевої політики.

Наочне уявлення про предметне поле державно-управлінських нововведень (далі – ДУН) відображують світовий і вітчизняний досвід

здійснення адміністративних реформ (далі – АР), напроми реалізації яких досліджували зокрема Т. Вірхайн, С. О. Кравченко, В. Пітерс, В. Райт. Так, В. Пітерс, аналізуючи досвід останніх десятиліть, розробив чотири моделі АР (А, Б, В, Г), які не тільки відповідали реаліям того часу, а й є зараз основою для прогнозування тенденцій подальшого розвитку ПУ.

Зміст цих реформ відображується у відповідних Концепціях, Стратегіях, Програмах, Національних планах дій, Коаліційних угодах, інших документах, які вводяться у дію державно-управлінськими рішеннями найвищого рівня: законами України, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України тощо. Особливість цього механізму розвитку системи ОПВ полягає у тому, що ця система є суб'єктом і об'єктом управління у процесах її оновлення, самоупорядкування.

Аналіз змісту цих моделей за ознаками систематизації тенденцій розвитку державного управління (далі – ДУ) показує, що масштабні ДУН торкнулися лише декількох складових системи ДУ, а саме:

- суб'єктів ДУ, де ДУН стосувалися децентралізації влади (модель А), скорочення штату (модель Б), утворення віртуальних організацій (модель В), без змін (модель Г). Укріплення ієрархії влади в жодній країні не відбулося;

- управлінської діяльності, де ДУН торкнулися посилення мотивації (модель А), упровадження політики якості (модель Б), використання тимчасового персоналу (модель В), розширення управлінської свободи (модель Г);

- управлінських функцій, де ДУН утілені у розроблення державної політики з орієнтацією на внутрішні ринки та ринкові стимули (модель А), консультування і узгодження (модель Б), експериментування (модель В), управлінську підприємливість (модель Г).

Також В. Пітерс стверджує, що у Великобританії, Франції, Мексиці, Німеччині, Польщі, Угорщині АР формувалися вибірково з окремих елементів моделей А, Б, В, Г: тобто, нововведення обиралися залежно від уподобань та умов для певної країни. В. Райт і Т. Вірхайн стверджують, що у країнах Західної та Східної Європи загалом упроваджено подібні ДУН.

Результати теперішніх досліджень С. О. Кравченко вказують, що у світі переважно втілюються моделі А і Б, в яких ДУН зорієнтовані на реалізацію принципів концепції «Governance».

Державно-управлінські реформи – це суттєво якісні, прогресивні зміни системи органів державного управління та їх управлінської діяльності (згідно з широким підходом), системи органів місцевого самоврядування і їх управлінської діяльності, зв'язків між цими системами, механізмів їх взаємодії у процесах управління з неурядовими організаціями та громадянами, але без порушення основ наявного конституційного ладу.

У цьому визначенні підкреслено основні ознаки цих реформ: якість

змін, їх предметне поле, виключна належність до державно-управлінських рішень найвищого рівня та обмеження. Щодо моделі АР сучасної України, то ключові тенденції інноваційного розвитку її соціального простору, зокрема системи ДУ, визначає Конституція України. Її перша стаття утворює Україну як суверенну, незалежну, демократичну, соціальну, правову державу, що є базисом для здійснення якісних змін у вітчизняному просторі.

Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» конкретизує основні інноваційно-орієнтовані напрями реалізації державної політики та управління державою, які стосуються: розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування (далі – МСВ) і стимулів розвитку регіонів, громадянського суспільства, національної безпеки й оборони, а також піднесення економічної, соціальної, екологічної і гуманітарних сфер, розвитку галузей техногенної безпеки та зовнішньої політики. Системоутворювані закони України, відповідні Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) конкретизують подальшу динаміку інноваційних змін у кожній зі сфер українського суспільства. На загальнодержавному рівні провідником інноваційних змін у системі ОПВ визначено КМУ.

Загалом інноваційне реформування системи ОПВ у 2010 – 2020 рр. охоплює широкий спектр стратегічних напрямів, зокрема щодо розвитку державної служби та служби в органах МСВ. Започатковано децентралізацію влади, реформування територіальної організації влади та МСВ. Посилено увагу оптимізації системи центральних органів виконавчої влади (далі – ОВВ), усунуто дублювання їх повноважень, скорочено кількість управлінського апарату, витрати на його утримання. Також ДУН торкнулися:

- управлінської діяльності стосовно: унормування адміністративних процедур, механізмів взаємодії КМУ з державними колегіальними органами, порядку надання послуг, реформування КМУ та центральних ОВВ, державного регулювання у сфері запобігання корупції; упровадження інструментів державного менеджменту (внутрішнього аудиту у центральних ОВВ, середньострокового планування, стратегічного планування і середньострокового бюджетування на рівні головних розпорядників бюджетних коштів, стратегічного планування регіонального розвитку і його фінансової підтримки, інструментів із концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках регіонального розвитку, компенсації інфляційних впливів на розмір податків, об'єднання територіальних громад, моніторингу розвитку регіонів, фінансової і ресурсної забезпеченості громад, моніторингу й оцінювання програм соціальної підтримки, програмно-цільового бюджетування на місцевому рівні і у системі охорони здоров'я тощо);

- управлінських функцій в аспекті усунення дублювання повноважень і функцій центральних ОВВ, їх перерозподілу, скорочення і оптимізації їх контрольно-наглядних функцій; вивільнення КМУ від невластивих йому

повноважень;

- засад державної служби шляхом прийняття у новій редакції Закону України «Про державну службу», розроблення і розгляду проектів нормативно-правових актів з питань організації і проходження державної служби, розроблення інструментарію щодо комплексного реформування ДУ, створення професійної, ефективної державної служби, її організаційного забезпечення (заходи щодо застосування положень Закону України «Про державну службу», затвердження профілів професійної компетентності);

- професійного навчання управлінців на основі покращання діяльності НАДУ при Президентові України, системи підвищення кваліфікації державних службовців і депутатів місцевих рад, запровадження пілотної програми підготовки лідерів державної служби в рамках формування Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації»;

- е-урядування через упровадження системи е-взаємодії державних баз даних, е-взаємодії між центральними та місцевими ОВВ, створення автоматизованої системи «Єдине вікно подання е-звітності», упровадження інформаційної системи «звернення громадян», створення єдиної е-бази даних адмінпослуг ОВВ та органів МСВ, апробації «Єдиного державного порталу адмінпослуг» тощо.

Зазначені стратегічні напрями реформування є суспільно значущими для України та загалом відповідають світовим тенденціям інноваційного розвитку систем ОПВ. Проте в Україні спостерігаються низька результативність реформ, стримане, довготривале впровадження ДУН, іноді їх відхилення унаслідок впливу різних факторів спротиву. Для розуміння суті цих явищ цікавими є напрацювання Ю. В. Яківця і П. Штомпки щодо історії цивілізацій, нововведень ХХІ століття, соціології соціальних змін. Так, останній дослідник розглядає генезис та ймовірність результату радикальних (реформістських) змін як наслідок креативної активності дій самоорганізованих колективів, розрізнено-індивідуальних дій окремих і більшості індивідів, владної еліти і окремого владного діяча. Результати цих досліджень висвітлюють ймовірність досягнення бажаних (очікуваних) наслідків: прогнозовані, можливі і непрогнозовані (латентні).

За твердженнями П. Штомпки, найбільш результативними (прогнозованими) є дії самоорганізованих (неінституалізованих) колективів індивідів (креативно-активні дії знизу), об'єднані в соціальні рухи (найбільш результативні), політичні партії, різні групи за інтересами. Результат дії «владного діяча» (креативно-активні дії зверху) є більш можливим унаслідок наявності і використання ним відповідних державних механізмів створення і впровадження соціально значущих норм (законів, приписів, постанов тощо). Результат дії владної еліти, окремого індивіда можливий – (50/50). Непрогнозованим є результат дії розрізнено-індивідуальної більшості.

Існують своєрідні труднощі, пов'язані не тільки з фіксацією

нововведень, а й тривалістю їх життєспроможності. Протяжність таких змін може бути від року до тисячоліть. За рівнем дії наслідки суспільних змін можуть мати глобальний, міждержавний, національний, регіональний, місцевий та індивідуально-особистісний характер з їх розподілом за різними сферами суспільства.

Парадигма інноваційного розвитку суспільства відображує вплив на нього сучасних домінуючих тенденцій шляхом логічного і взаємозв'язаного поєднання відповідних загально теоретичних і методологічних засад (концепцій, теорій, ідей, підходів, принципів тощо).

Домінуючі тенденції відповідно впливають на еволюцію концепцій соціального та публічного управління, які формують нові управлінські принципи та взаємозбагачуються у процесі їх розвитку. Їх прогресивні принципи впроваджуються в управлінську практику у межах реформ за допомогою комплексного механізму нововведень, масштабна об'єктивація яких формує нові тенденції розвитку системи ОПВ. У світі сучасні нововведення реалізують принципи концепції «Governance», яким слідує і розвиток системи ОПВ України.

Найбільш можливе здійснення соціальних змін у межах реформ – під впливом самоорганізованих колективів, можливе – під впливом владного діяча і менш можливі – під впливом владної еліти, окремого індивіда.

Тема 2. КОМПЛЕКСНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ НОВОВВЕДЕНЬ

2.1. Сутність, поняття та структура комплексного механізму нововведень.

2.2. Приклад ієрархічної структури комплексного механізму нововведень для системи Пенсійного фонду України.

2.1. Сутність, поняття та структура комплексного механізму нововведень

У галузі знань публічне управління та адміністрування є відомими «інноваційний механізм державного управління» і «механізм інновацій». У першому випадку розуміється якісно новий (оновлений) механізм управління. Об'єкт управління цього механізму може бути як у межах системи ОПВ, так і поза нею. Прикладом тому є нові (удосконалені) організаційні, правові, економічні та інші механізми формування і реалізації державної інноваційної політики у традиційному розумінні. Так, оновлення організаційно-правового механізму взаємодії органів влади щодо формування цієї політики стосується інноваційного механізму безпосередньо в системі ОПВ.

Інноваційні механізми, об'єкт управління яких знаходиться поза

межами системи ОПВ, досліджують В. О. Бараннік, М. Г. Земляний, А. І. Шевцов щодо розвитку паливно-економічного комплексу. Для удосконалення цього механізму управління (регулювання) розглядаються такі його елементи, як: нормативно-правова база, податкова, тарифна й цінова політика, процеси приватизації, ринкові умови конкуренції та залучення інвестицій. Подібний підхід застосовує А. А. Дагаєв щодо особливостей механізму інноваційного розвитку регіонів. Інноваційний механізм управління державно-управлінською освітою досліджує Ю. Комар, в якому комплексно поєднує управлінський, мотиваційний, правовий, економічний, організаційний та соціальний механізми. Розподіляє цей механізм за ступенем новизни на радикальні, модифікаційні та комбіновані. До основних його ознак належать: масштабність, універсальність, організуючий характер, підзаконність, виконавчо-розпорядчий характер, ієрархічність.

О. В. Федорчак у авторській класифікації механізмів державного управління за ознакою «об'єкт управління» виокремлює механізм управління інноваційною діяльністю, яка не належать до цього механізму (об'єкт управління знаходиться за ними).

Механізм управління інноваційною діяльністю О. В. Федорчак трактує як штучно створену складну систему, яка містить її структуру, сукупність правових норм, методів, засобів державного впливу на об'єкт управління і базується на використанні інноваційних інструментів управління (аутсорсинг, бенчмаркетинг, реінжиніринг, е-врядування, проектний менеджмент) з метою досягнення поставлених цілей, тобто наголошується лише на використанні у складі інноваційного механізму якісно нових інструментів, поряд або замість традиційних.

Особливість механізму державно-управлінських нововведень полягає в тому, що цей механізм є внутрішнім елементом системи ОПВ, який зосереджений передусім на нововведеннях, процесах їх упровадження (об'єктах управління), суб'єктах управління та їх ресурсному забезпеченні. У випадку державно-управлінських нововведень об'єктом управління є внутрішні процеси в системі ОПВ.

Уперше у галузі публічного управління та адміністрування механізм інновацій (нововведень) запропонувала використати Т. І. Пахомова у складі механізму функціонування державної служби в умовах проведення реформ. Вона стверджує, що цей механізм є обов'язковим елементом розвитку цієї служби у перехідний період і наголошує на необхідності формування психологічної готовності державних службовців до інновацій та умінні використовувати методи їх упровадження.

Узагалі подібні механізми нововведень не є новими, оскільки інноваційна діяльність притаманна будь-якому виду діяльності. Зокрема, цей вид діяльності найбільш розвинений у галузі економіки (виробництва), в освітній і туристичній діяльності. Корисними для розуміння сутності механізму нововведень є теоретико-прикладні напрацювання, присвячені

нововведенням в окремі організації (підприємстві, установі, органі влади) та їх системі. Так, В. А. Колоколов розподіляє комплексний механізм управління інноваційною діяльністю у підприємницьких структурах на механізми управління інноваційним процесом (механізм розроблення та впровадження інновацій) і супровідні механізми з організації цього виду діяльності, її фінансування та стимулювання, технологічного трансферу, інтелектуальної власності. Вона також висловлює думку про можливість утворення у межах кожного з цих механізмів нових їх видів, стверджує, що механізм нововведень може бути у форматі ієрархії та розподіляє її на взаємозв'язані рівні: макрорівень (державна стратегія), регіональний (регіональна стратегія) і місцевий (стратегія впровадження інновацій на підприємстві) рівні.

Ієрархічний механізм нововведень у машинобудівній галузі досліджують О. Г. Дегтяренко, С. І. Колосок. Цей механізм розглядається як система основних форм, методів та інструментів організації економічних відносин, що виникають у процесі інноваційної діяльності. Окрім того, вони розглядають механізми управління основними видами інновацій на підприємстві.

В. В. Македон, М. А. Матвєєва доповнюють комплексний механізм інновацій за В. А. Колоколовим механізмами планування інноваційної діяльності, контролю, мотивації та взаємодії учасників інноваційного процесу. Ці дослідники трактують механізм інновацій як організаційно-економічну форму здійснення та сприяння інноваційній діяльності, пошуку інноваційних рішень, а також як важіль стимулювання і регулювання цієї діяльності.

Т. Г. Парвіна трактує організаційно-економічний механізм управління інноваційною діяльністю як взаємодією сукупності організаційних форм і економічних важелів, спрямованих на забезпечення успішного здійснення інноваційного процесу. С. І. Кравченко і Т. Г. Парвіна відображують механізм управління інноваційною діяльністю цілісною системою елементів, взаємодія яких забезпечує здійснення циклічного процесу, спрямованого на досягнення результату інноваційного процесу.

А. Уставицький висловлює дещо подібне трактування поняття «механізм» як систему взаємозв'язаних елементів, які під час спільного функціонування забезпечують виконання вимог, що висуваються до цієї системи. Цей дослідник акцентує увагу на проблемах механізму соціалізації ідей управлінських інновацій, що важливо врахувати при здійсненні нововведень у системі ОПВ.

У галузі державного управління А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський і А. Ю. Васіна в механізмі управління інноваційними процесами у державних органах виокремлюють: інновації, інноваційну діяльність масштабного характеру; механізми пошуку інновацій та створення умов для їх проникнення в діяльність цих органів; державні (регіональні) програми та інноваційні проекти в цих органах; механізми

інституційного забезпечення інноваційних процесів; цілісну систему управління інноваціями.

Більш докладного розуміння механізму державно-управлінських нововведень надає системний аналіз як засіб практичної реалізації системного підходу, який передбачає розроблення (виокремлення, виділення) моделі об'єкта, процесу, явища у форматі системи.

Загальна модель системи публічного управління та адміністрування. Ця модель містить базові елементи суб'єктної складової системи ПУ, а саме: систему публічної влади (її організацію і діяльність); впливи цієї системи як на суспільство (механізми самоорганізації суспільства), так і на власну організацію і діяльність (механізми самоупорядкування); моніторинг поточного стану суспільства та його окремих складових – суспільних сфер, галузей, відносин (це механізми спостереження, оцінювання). Базові елементи цієї узагальненої моделі можуть бути підґрунтям для подальшої деталізації уявлення про систему публічного управління та адміністрування шляхом розкриття окремих її елементів за використанням інших відомих або нових моделей.

Наведені вище судження дозволяють стверджувати, що механізм нововведень (у процесах самоупорядкування системи ОПВ) має бути комплексним і містити систему ОПВ і механізми її функціонування, державно-управлінську інноваційну діяльність і нововведення; механізми, що забезпечують успішне ініціювання та впровадження нововведень з урахуванням їх масштабності і довготривалості їх втілення одночасно з звичаєним (поточним) функціонуванням системи ОПВ. Саме «одночасність» здійснення процесів є вагомим фактором спротиву нововведенню як загострення прояву несумісності і конфліктів (можливо, значних).

Окрім того, побудова комплексного механізму нововведень має базуватися на розумінні механізмів державного (публічного) управління, спираючись на сучасні напрацювання, зокрема О. В. Голинської, О. В. Федорчака, а також на напрацювання, що викладені в Енциклопедії державного управління, підручнику «Державне управління». У цьому підручнику привертає увагу базисна система механізмів державного управління, яка поєднує: механізми функціонування системи державного (публічного) управління (механізми-системи), цільові механізми державного (публічного) управління (механізми-знаряддя) і механізми здійснення процесу державного управління (механізми-процеси). Спираючись на цю систему механізмів, комплексний механізм нововведень загалом має містити механізми функціонування системи ОПВ у режимі нововведень, цільові механізми і механізми ініціювання нововведень. Останні мають сформулювати державно-управлінську реформу, у межах якої необхідно започаткувати нововведення.

Основними в комплексному механізмі нововведень є механізми функціонування, які передусім містять систему ОПВ, оскільки вона є

суб'єктом і, водночас, об'єктом упровадження нововведень. При цьому слід вважати, що реформування системи ДУ й системи МСВ, як звичайно, здійснюється взаємоузгоджено. Механізми функціонування в режимі нововведень мають базуватися на чинній структурі системи публічного управління та адміністрування, її підсистемах і їх взаємозв'язках, особливостях їх функціонування і взаємодії. У широкому розумінні об'єктами взаємоузгоджених інноваційних змін є Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також система органів МСВ. Також найважливішими елементами механізмів функціонування є нововведення та інноваційна діяльність, які тісно взаємозв'язані із системою ОПВ. Такий підхід до розуміння механізмів функціонування забезпечує вищий рівень узагальнення і надає можливість їх подальшої деталізації.

Цільові механізми нововведень мають ґрунтуватися на використанні інструментів (знарядь, способів, методів, важелів), що створюють умови (забезпечують, сприяють) для успішного здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конкретних суб'єктів системи ОПВ. Удале впровадження нововведень (з урахуванням одночасного здійснення інноваційної діяльності і функціонування системи ОПВ) має забезпечуватися: адміністративними (організаційними, розпорядчими), правовими, економічними, інформаційними, соціальними, психологічними, мотиваційними, моральними та етичними методами або їх комбінацією (організаційно-правовими, соціально-психологічними тощо). Ці методи мають відповідати специфіці державно-управлінської інноваційної діяльності, де особливе значення має інформаційний механізм забезпечення масштабного поширення нововведень, оснований на ефективному впливі ЗМІ та міжорганізаційної комунікації. Цільові механізми мають приділяти належну увагу ефективному використанню основних видів і способів міжорганізаційного супроводу щодо навчання, досліджень, методологічного і технологічного забезпечення, формування інноваційної культури.

Механізми ініціювання нововведень ґрунтуються на визначенні дієвих акторів, які започатковують процес упровадження нових ідей, кращих практик у системі ОПВ. Дієвими акторами можуть бути народ України, Президент України, Верховна Рада України, органи виконавчої влади та їх посадові особи. Вихідним продуктом цього механізму має бути затверджена рішенням найвищого рівня державно-управлінська реформа у форматі концепції, стратегії, програми реформування системи ОПВ інноваційним шляхом. Це рішення має бути виваженим, чітко розкривати послідовність дій щодо втілення нововведень із використанням відповідних прийомів, способів, методів, процедур тощо. Успішність реалізації державно-управлінських реформ буде визначатися передусім твердістю політичної волі державних діячів і прагненням народу України до нововведень, дієвістю перших посадових осіб системи ОПВ, основних

акторів механізму функціонування цієї системи на всіх рівнях у режимі нововведень, ступенем інноваційної готовності керівництва публічної влади, наявністю у них стратегічного мислення. Такий підхід до розуміння комплексного механізму державно-управлінських нововведень забезпечує вищий рівень узагальнення та надає можливість їх подальшої деталізації.

Комплексний механізм державно-управлінських нововведень – це логічний взаємозв'язок механізмів, які забезпечують ініціювання нововведень, функціонування системи ОПВ у режимі нововведень і цілеспрямоване формування передумов для успішного здійснення державно-управлінських реформ інноваційним шляхом.

2.2. Приклад ієрархічної структури комплексного механізму нововведень для системи Пенсійного фонду України

Загалом розглянута модель комплексного механізму нововведень у системі ОПВ концептуально відображує внутрішню структуру та логіку дії цього механізму. У випадку масштабного поширення нововведень ця модель має конкретизуватися шляхом віддзеркалення в ній ієрархії системи ОПВ. Зокрема, ієрархічну структуру має система Пенсійного фонду України (далі – ПФУ), стратегія модернізації та розвитку якої нині націлює на масштабне впровадження нововведень з метою забезпечення нової якості надання пенсійних послуг споживачам загалом у країні. Відповідно модель комплексного механізму нововведень має відображувати ієрархію цього фонду. Тільки у цьому випадку можна досягнути головного критерію (ефекту, результату) реформи ПФУ – оновлення якості надання пенсійних послуг у цілому шляхом ефективного управління і забезпечення процесів поширення нововведень та інноваційних процесів у цій системі. Допоміжні критерії полягають у такому:

- по-перше, синтезована структура комплексного механізму нововведень має бути відкритою системою, тобто відображувати зв'язок внутрішньої логіки цього механізму з найважливішими елементами зовнішнього середовища;

- по-друге, побудова цього механізму має не тільки співвідноситися з ієрархією системи ПФУ, а й ґрунтуватися на принципах системного аналізу;

- по-третє, внутрішня логіка цього механізму має поєднувати механізми ініціювання нововведень, ієрархію як механізмів функціонування системи ПФУ у режимі нововведень, так і механізмів забезпечення необхідних передумов (цільових механізмів);

- по-четверте, механізми функціонування системи ПФУ у режимі нововведень на кожному його рівні мають містити інноваційну діяльність з урахуванням процесів поширення нововведень та інноваційних процесів.

Відповідно до цих критеріїв модель комплексного механізму

нововведень у системі ПФУ є відкритою системою. Її виходом є оновлена якість надання послуг споживачам. Входом цієї системи є нововведення, джерелом яких є стратегічні завдання реформи ПФУ, світові тенденції та потреби розвитку громадянського суспільства, системи пенсійного забезпечення, новітні розробки в теорії та практиці публічного управління та адміністрування, а також сучасні інформаційно-комунікаційні технології, які можуть забезпечити покращання ефективності системи ПФУ. Внутрішня логіка комплексного механізму нововведень основана на поєднанні дій механізмів ініціювання нововведень, механізмів забезпечення і механізмів функціонування системи ПФУ в режимі нововведень.

Перші механізми спрямовані на розроблення та реалізацію державної пенсійної політики через реформи у форматі відповідних концепцій, стратегій, програм, національних планів дій, інших офіційних документів, які затверджені державно-управлінськими рішеннями найвищого рівня (законами України, указами Президента України, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, рішеннями Міністерства соціальної політики України та ПФУ). Механізми функціонування системи ПФУ в режимі нововведень реалізують одночасне та взаємоузгоджене функціонування традиційної та інноваційної діяльності на всіх рівнях ієрархії цієї системи.

Водночас механізми забезпечення створюють на цих рівнях організаційні, правові, економічні, мотиваційні, ресурсні та інформаційно-освітні інструменти, інші супровідні передумови як для успішного, традиційного функціонування цієї системи, так і для одночасного здійснення інноваційної діяльності. Останні два види механізмів мають забезпечити успішне та взаємозв'язане за цілями здійснення інноваційних процесів на найнижчому рівні та процесів поширення нововведень на вищих рівнях інноваційної діяльності системи ПФУ.

Узагальнено комплексний механізм державно-управлінських нововведень має логічно поєднувати механізми ініціювання нововведень, механізми функціонування системи ОПВ у режимі нововведень і цільові механізми. Перші формують державно-управлінські реформи щодо впровадження нововведень у системі ОПВ. Другі механізми забезпечують втілення нововведень у цій системі одночасно з її поточним функціонуванням. Треті механізми формують передумови щодо належного функціонування перших двох груп механізмів.

У випадку масштабного впровадження нововведень у системі ОПВ комплексний механізм нововведень взаємозв'язаний за цілями та за відповідними рівнями ієрархії цієї системи. При цьому механізми функціонування системи ОПВ у режимі нововведень і цільові механізми забезпечують здійснення інноваційних процесів на найнижчому рівні ієрархії і процесів поширення нововведень на її вищих рівнях.

Тема 3. ПОНЯТТЯ І КЛАСИФІКАЦІЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ НОВОВВЕДЕНЬ

3.1. Поняття «державно-управлінські нововведення».

3.2. Класифікація державно-управлінських нововведень.

3.1. Поняття «державно-управлінські нововведення»

Державно-управлінські нововведення є особливим видом у загальному полі різноманіття інновацій. Нововведення в системі ОПВ доцільно розглядати різновидом управлінських (соціальних) інновацій, сутність яких частково характеризує їх предметне поле (поле дії). Так, А. І. Пригожин розподіляє управлінські інновації у виробничому аспекті на: економічні (нові матеріальні стимули, показники, системи оплати праці), організаційно-управлінські (нові організаційні структури, форми організації праці і розроблення рішень, контролю за їх виконання тощо), соціально-управлінські (зміни у внутрішньокolleктивних відносинах), правові (зміни у законодавстві). А. В. Сурін, О. П. Молчанова розглядають управлінські інновації з позиції менеджменту господарюючого суб'єкта.

Інновації в державних органах А. Ф. Мельник та інші характеризують за такими ознаками, як: виробнича (нові технології, методи обслуговування, організації діяльності), соціально-економічна (нова організація праці, поліпшення умов і характеру праці, підвищення якості послуг) та управлінська (нові структури апарату управління, методи прийняття рішень, управлінські технології, форми контролю, засоби оброблення інформації). Більш наближене розуміння сутності державно-управлінських («реформаторських») нововведень дано в авторських класифікаціях В. С. Новікова та Ю. В. Яківця. Ці дослідники виокремлюють державно-правові нововведення та розподіляють їх на інновації у державній владі (нові форми організації державної влади і управління на муніципальному, регіональному, національному і міждержавному рівнях) і правові (прийняття або корегування правових документів, організація виборів, оновлення державних органів тощо). Сучасне розуміння сутності «реформаторських» нововведень зумовлює необхідність уточнення зазначених вище ознак класифікації. Зокрема, з огляду на широке розуміння системи державного управління (далі – ДУ) як системи, що включає главу держави, органи законодавчої і виконавчої влади, конституційного і адміністративного судочинства, прокуратури. Окрім того, зміст реформ стосується масштабних змін у системі місцевого самоврядування (далі – МСВ) і суспільстві. Підґрунтям для уточнення ознак державно-управлінських («реформаторських») нововведень є попередньо зазначене поняття «державно-управлінські реформи»,

сформульоване С. О. Кравченко.

Державно-управлінські реформи – це суттєво якісні, прогресивні зміни системи органів державного управління та їх управлінської діяльності (згідно з широким підходом), системи органів місцевого самоврядування та їх управлінської діяльності, зв'язків між цими системами, механізмів їх взаємодії у процесах управління з неурядовими організаціями та громадянами, але без порушення основ наявного конституційного ладу.

Основні ознаки цього поняття підкреслюють основні особливості цих реформ: якість змін, їх предметне поле, виключна належність до державно-управлінських рішень найвищого рівня і обмеження.

Проте прикметник «державно-управлінські» може викликати заперечення. Згідно з Конституцією України (ст. 5), система МСВ не належить до механізму державної влади, є самоврядною, наділена певним колом державно-владних повноважень і функцій. Водночас у загальнодержавному контексті розвиток системи ОПВ (системи ДУ та системи МСВ) на регіональному та місцевому рівнях, взаємоузгоджений розподіл повноважень і функцій між ними (за обраним критерієм), порядок здійснення управлінської діяльності та використання управлінського інструментарію загалом унормовуються державно-управлінськими рішеннями органів влади вищого рівня. Окрім того, у загальнодержавному вимірі самоврядність органів МСВ спрямовується державно-управлінськими рішеннями (концепціями, стратегіями, програмами, проектами, планами дій) з реалізації стратегічних пріоритетів державної політики спільно з органами виконавчої влади (далі – ОВВ).

На взаємоузгоджене реформування суб'єктів системи ОПВ і розвиток громадянського суспільства, зокрема, націлені: Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, Національні плани дій, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. На тісному взаємозв'язку реформування системи ДУ і системи МСВ наголошують відомі вчені, зокрема І. Коліушко, В. Тимощук, Ю. Шаров, В. Яловий. Ці дослідники стверджують, що взаємозв'язані і масштабні зміни прогресивного характеру у цих системах і громадянському суспільстві мають визначатися саме державно-управлінськими рішеннями органів влади найвищого рівня.

З огляду на зазначене вище логічно для найменування цього виду нововведень обрати словосполучення «державно-управлінські нововведення». Аргументувати доцільність його використання можна не тільки належністю цих нововведень до державно-управлінських реформ, а й тим, що:

– ДУН є стратегічно важливими для вирішення суспільно значущих проблем, розв'язання яких здійснюється на основі відповідних державних концепцій, стратегій, цільових програм і проектів, затверджених

державно-управлінськими рішеннями найвищих рівнів та обов'язкових до виконання всіма директивно визначеними суб'єктами з першочерговим забезпеченням державними ресурсами;

– державно-управлінський суб'єкт є не тільки головним ініціатором і організатором нововведень, а і їх ключовим провідником і користувачем;

– отримання належного ефекту від реформ можливе за масштабного втілення в системі ОПВ, громадянському суспільстві ДУН, процес поширення яких є тривалим з підвищеним рівнем невизначеностей і ризиків, що зумовлює необхідність використання державного стратегічного управління нововведеннями для їх успішного впровадження;

– прикметник «державно-управлінський» є визнаним у теорії та практиці державного управління (приміром, «державно-управлінська інформація», «державно-управлінський процес», «державно-управлінські рішення», «державно-управлінська діяльність», «державно-управлінські реформи», «державно-управлінські відносини», «державно-управлінська інноваційна діяльність»).

Окрім того, при формулюванні поняття «державно-управлінські нововведення» доцільно використати ознаку «нововведення-результат», яка є офіційно визнаною у світі та Україні.

Зазначені вище судження дозволяють розширити розуміння «державно-правових інновацій» і з урахуванням цього сформулювати поняття «державно-управлінські нововведення».

Державно-управлінські нововведення – це масштабні наслідки якісних змін (здійснених у рамках державно-управлінських реформ) у складових системи органів публічної влади, їх взаємозв'язках, громадянському суспільстві, його взаєминах із зазначеною системою у процесі формування і реалізації державної і місцевої політики.

Зміст цього поняття окреслює основні складові узагальненого предметного поля. Більш повно державно-управлінські нововведення характеризує їх класифікація.

3.2. Класифікація державно-управлінських нововведень

Нині існує широке різноманіття класифікацій інновацій. Тому для їх більш докладного розуміння доцільно первісно узагальнено їх охарактеризувати. Взагалі класифікації доволі повно характеризують нововведення обраним переліком ознак, надають певне уявлення про рівень розвиненості інноваційної діяльності (далі – ІД) в окремих сферах суспільства. Важливо зазначити, що класифікація нововведень є цінним прогностичним інструментом при опрацюванні управлінських рішень з точки зору реалізації принципів побудови інноваційної діяльності системи ОПВ, зокрема щодо її стратегічного інноваційного розвитку. Ці принципи будуть більш докладно розглянуті пізніше.

Аналіз існуючих класифікацій нововведень свідчить про відмінності їх

побудови, зокрема використовуються специфічні: термінологія (класифікація, систематизація, таксономія, типологія, типізація); підходи до побудови шляхом упорядкування (систематизації) об'єктів за обраними класифікаційними ознаками. Великий тлумачний словник української мови (далі - Тлумачний словник) трактує терміни: «класифікація» як систему розподілу предметів, явищ або понять на класи (групи тощо) за спільними ознаками, властивостями; «систематизація» як спосіб зводити об'єкти дослідження в систему; «таксономія» як теорію класифікації та систематизації складно організованих галузей дійсності, які зазвичай мають ієрархічну побудову (органічний світ, об'єкти географії, геології тощо); типізація як віднесення об'єкта до певного класифікаційного типу. Фундатор вітчизняної інноватики А. І. Пригожин використовує термін «типологія», який Тлумачний словник трактує як вид наукової систематизації, класифікації чогось за спільними ознаками. Найбільш поширено використовується поняття «класифікація», сформульоване Б. Бокієм.

Класифікація (за Бокієм) – це поділ безлічі об'єктів на підмножини (класи) на основі їх подібності за обраними ознаками і фіксування певного місця для кожного об'єкта (у цій класифікації).

Визнаними є два підходи до розроблення класифікацій будь-яких об'єктів: об'єктивний (утворений закономірністю природи) і суб'єктивний (формально-логічний підхід). Останній широко використовується для побудови класифікації нововведень шляхом дотримання п'яти основних формально-логічних правил (табл. 3.1), які розроблені Дж. С. Міллем, Х. Зігвартом, С. Джевонсом, М. Кондаковим, А. Шрейдером та іншими.

Таблиця 3.1

Основні правила побудови класифікації [5]

| | |
|-----------|--|
| Правило 1 | Структура класифікаційної системи має забезпечити упорядкування всього різноманіття об'єктів за відповідними класами (групами) |
| Правило 2 | Об'єкти з однаковою основою поділу (ознакою) можуть упорядковуватися тільки в межах одного класу, а не декількох |
| Правило 3 | Утворення кожного класу може бути тільки за однією ознакою (властивістю) як основою поділу об'єктів упорядкування |
| Правило 4 | Рекомендується будувати класифікацію об'єктів як логічно безперервних |
| Правило 5 | Класифікаційні ознаки повинні бути сутнісними для об'єктів упорядкування |

Ураховуючи потенційну всеосяжність нововведень, можна припустити, що гіпотетично існує деяка об'єктивна закономірність у розвитку їх різноманіття, на підставі якої можливе їх узагальнене, об'єктивно сформоване упорядкування. На практиці побудова класифікацій нововведень визначається сутністю завдань (функцій), які на неї покладаються, і ступенем розвитку суспільства (Н. Чухрай, Р. Патора).

Іншими словами, наявні класифікації переважно відображують світ нововведень ситуативно (фрагментарно).

Аналіз понад 30 поширених класифікацій нововведень свідчить про переважну їх належність до галузей економіки та освіти. Всі класифікації відрізняють за логікою побудови, ієрархією (від 1-го до 4-х рівнів), кількістю і сутністю як первісних, так і комплексних ознак (найвищого та проміжних рівнів). Кількість ознак і рівнів ієрархії характеризує розвиненість ІД у певних сферах суспільства. В класифікаціях використовується різна кількість ознак. Загалом використано 21 ознаку на різних рівнях класифікації, що відповідає твердженням Л. Л. Антонюка, А. М. Поручника, В. С. Савчука. Найбільш поширеними з них є: поле дії (предметне поле) 83,9 %, ступінь новизни (61,3 %), предмет і масштаб використання (по 54,8 % відповідно). Ці ознаки є базовими для найвищих рівнів ієрархії більшості розглянутих класифікацій. Решта ознак застосовуються рідше: 30 % і менше. У контексті цього навчального матеріалу привабливими є такі ознаки: темп реалізації, ступінь інтенсивності, причина виникнення.

До основоположних належать класифікації, розроблені А. І. Пригожиним, П. Н. Завліним, Ю. В. Яківцем. Класифікація за Ю. В. Яківцем найбільш всеосяжно відображує світ нововведень узагалі та для економічної сфери зокрема. Цей дослідник уперше вводить і трактує сутність епохальних нововведень, частоту їх виникнення та протяжність, їх вплив на глибинну перетворень у суспільстві.

Поле дії нововведень у більшості інших класифікацій значно обмежене, нерівномірно наповнене, що спрощує їх поділ на класи, та зменшує можливість їх перетину між класами. У більш складних класифікаціях нововведень (розроблених П. Н. Завліним, Ю. В. Яківцем, В. С. Новіковим, як водиться, взаємозалежність змісту їх ознак поділу подолано (також і при структуруванні їх поля дії) шляхом змішаного використання простих (первісних) і комплексних ознак згідно з правилами 2 і 1, тобто на одному і тому ж рівні ієрархії дотримуються однакової основи поділу (прості та / або комплексні ознаки), що є необов'язковим для вертикального розподілу ознак.

У розглянутих класифікаціях правило 4 (логічна безперервність об'єктів) виконувалося за авторськими (суб'єктивними) підходами до подолання змістовної залежності ознак поділу з урахуванням: їх кореляції, нерівноцінності, присутності ієрархічних відносин, іншої взаємозалежності.

Узагалі аналіз класифікацій ускладнюється неоднозначністю тлумачень змісту їх ознак навіть при однаковому їх найменуванні. У їх формулюванні переважають авторське бачення і трактування сутності головної мети класифікації і обраних критеріїв для її розроблення. Тому необхідно обґрунтовано стандартизувати (однозначно розуміти) хоча б найбільш поширені класифікаційні ознаки за використанням відповідних принципів, критеріїв, підходів, методів та інструментів з урахуванням загальноновизнаних суджень про ключові терміни, зокрема і в інших галузях знань. Решту ознак

можна розглядати як додаткові (уточнювальні) з огляду на предмет і завдання дослідження.

Зокрема, найбільш всеосяжну класифікацію Ю. В. Яківця можна уточнити через використання поширеного у соціальній філософії та соціології структурування суспільства на економічну, соціальну, політичну та духовну сфери. У цьому випадку політичні та державно-правові інновації можна віднести до політичної сфери суспільства. Деяко фрагментарною для державних органів є класифікація А. Ф. Мельника та інших дослідників. Також доцільно уточнити класифікацію нововведень, запропоновану М. П. Денисенком та іншими для розроблення механізмів державного стимулювання і підтримки ІД. Найбільш наближеною до предмета даного дослідження є класифікація А. І. Пригожина, яка визнана оригінальною узагалі. Подібними їй є класифікації, розроблені П. Н. Завліним, А. В. Васильєвою, В. С. Новіковим, В. Г. Мединським.

Викладені вище напрацювання та результати цього аналізу надають можливість побудувати обґрунтовану класифікацію ДУН за такими основними критеріями:

- класифікація має охарактеризувати нововведення з позиції успішності їх поширення у системі ОПВ і ґрунтуватися на використанні основних формально-логічних правил;
- класифікаційні ознаки мають узагальнено розкрити основні властивості ДУН, особливості і рушійні фактори щодо їх поширення;
- класифікація ДУН має відображувати прогностичні чинники (ознаки), які можна було б використати при підготовці та розробленні управлінських рішень, виборі з них раціонального;
- класифікація має відзначатися науковою новизною та практичною цінністю.

Класифікація державно-управлінських нововведень – це прогнозно-управлінський інструмент підтримки прийняття рішення, оснований на систематизації нововведень і всебічній їх характеристиці у просторі обраних комплексних і первісних ознак з метою забезпечення успішності їх упровадження.

З огляду на визначені критерії комплексна ознака «характеристика нововведень» містить ознаки «поле дії» і «новизна» (табл. 3.2).

Щодо поля дії ДУН, то ознаки поняття «державно-управлінські нововведення» формують основні інноваційно-змінні складові в системі ОПВ, громадянському суспільстві та їх взаєминах.

З огляду на сучасні тенденції суспільного розвитку і внутрішніх рушійних чинників системи ДУ можна конкретизувати форми об'єктивації (кардинальних, довгострокових) ДУН, які забезпечують розвиток:

- суб'єктів ДУ через демократизацію влади, її партнерство з населенням у прийнятті рішень; розвиток форм і методів їх взаємодії; посилення відкритості влади;

Узагальнене предметне поле ДУН [7]

| Інноваційно-змінні складові | Форми об'єктивації нововведень |
|--|--|
| Система ДУ (за широким підходом) | <ul style="list-style-type: none"> – нові суб'єкти ДУ, управлінські зв'язки, відносини та організація – нові інструменти управлінської діяльності та управлінські функції, об'єкти управління – нові ідеї, теорії і принципи ДУ, нові форми і технології професійного навчання службовців, підготовки лідерів |
| Система МСВ | <ul style="list-style-type: none"> – нові суб'єкти МСВ, управлінські зв'язки, відносини і організація – нові інструменти управлінської діяльності, управлінські функції і об'єкти управління – нові ідеї, теорії і принципи МСВ, нові форми і технології професійного навчання службовців, підготовки лідерів |
| Взаємозв'язки між системами ДУ і МСВ | – нові принципи, оргструктури й інструменти, що забезпечують взаємозв'язок між системою ДУ і системою МСВ |
| Громадянське суспільство | – нові принципи, оргструктури й інструменти, що сприяють формуванню громадянського суспільства |
| Взаємини суб'єктів громадянського суспільства, систем ДУ і МСВ | – нові принципи, оргструктури й інструменти, що забезпечують взаємини суб'єктів громадянського суспільства з системами ДУ і МСВ у виробленні й реалізації державної (місцевої) політики |

– управлінських зв'язків, відносин, організації через посилення горизонтально-координуючих зв'язків; асоціативні форми організації і управління, координацію і реординацію; залучення підлеглих до прийняття рішень; діалог, погодження, комунікацію з впливовими громадськими і опозиційними структурами; належне співвідношення централізації і децентралізації; корпоратизацію державного управління;

– управлінської діяльності через зорієнтованість управління на цінності, технологізацію прийняття рішень, посилення ролі комунікації, організаційної культури, лідерства, мотивації, стилю управління, соціальної відповідальності, групової динаміки і ділової етики;

– управлінських функцій через підвищення ефективності планування, мотивації і координації, регуляції, дерегуляції і саморегуляції, самоконтролю і стороннього контролю, а також через раціональний розподіл ресурсів, досягнення визначеного результату; використання проектно-програмно-цільового управління, адміністративно-фінансової та публічної підзвітності; надання якісних соціальних послуг, зокрема на партнерських засадах;

– об'єктів управління через створення інформаційних ресурсів, домінування держави у різних сферах суспільства за партнерською участю з громадськими структурами; ефективне управління адміністративно-

територіальною реформою на основі оптимізації співвідношення «централізація – децентралізація»;

– ідей і теорій управління через створення «проривних» концепцій щодо подолання кризових і стагнаційних процесів, забезпечення лідерства країни;

– поєднання ідеологій організаційно-адміністративного, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного і публічно-комунікативного управління; формування національних концепцій менеджменту і державного управління з урахуванням зарубіжного управлінського досвіду;

– професійного навчання управлінців через формування політично нейтрального, професійного, чесного, чутливого до вимог громадян службовця, а також державних менеджерів із сучасними управлінськими знаннями, розвинутим інноваційним світоглядом, здатного діяти в умовах невизначеності. Аналогічні форми об'єктивації ДУН можна пролонгувати і для системи МСВ. Спираючись на провідні засади децентралізації (у широкому розумінні) і реформуванні публічного адміністрування, можна виявити найважливіші ДУН, що забезпечать розвиток взаємозв'язків між системою ДУ і системою МСВ, їх взаємини з суб'єктами громадянського суспільства. Аналіз основних засад Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні окреслить основні ДУН у сегменті «громадянське суспільство».

Поширену ознаку «новизна» трактують по-різному.

Так, М. П. Денисенко та інші науковці за цією ознакою розподіляють нововведення на радикальні (базові), комбінаторні, модифікувальні (поліпшувальні). А. І. Пригожин цей розподіл розглядає за ознакою «інноваційний потенціал», яка нині набула іншого розуміння. Привертають увагу його судження щодо новизни нововведень, які можна співвідносити з твердженнями інших вчених. У цьому випадку доцільно базове нововведення розглядати як принципово нову ідею (абсолютну новизну, у світі аналогів не має), що зумовлює значні зрушення у суспільстві: радикальні зміни у політичному устрої, економічних відносинах тощо.

Місцева новизна (ідея запозичена з інших середовищ) притаманна сучасним ДУН. Нововведення, пов'язані з управлінням процесом сталого розвитку за участі суб'єктів влади і громадськості, можна розглядати і як комбінаторні (табл. 3.3), для яких характерна як місцева, так і умовна новизна (як нове поєднання вже відомих елементів).

Удосконалення цієї форми управління можливе через упровадження модифікаційних нововведень з частковою (удосконалення однієї з її сторін) або місцевою новизною.

Новизна нововведення [3]

| Види нововведень | Ступінь новизни | | | |
|-------------------------------|-----------------|----------|----------|--------|
| | Абсолютна | Відносна | | |
| | | Місцева | Часткова | Умовна |
| Радикальні (базові) | ■ | | | |
| Комбінаторні | | ■ | | ■ |
| Модифікаційні (поліпшуючі) | | ■ | ■ | |

Цікавим для розгляду новизни ДУН є твердження Ю. В. Яківця, що надає можливість систематизувати нововведення за сукупністю ознак: глибиною перетворень, протяжністю життєвого циклу, ефективністю від реалізації та періодичністю виникнення різних типів нововведень (епохальні, базисні, покращувальні, мікроінновації, псевдоінновації, антиінновації). Такий підхід надає можливість комплексно охарактеризувати сучасне розуміння новизни нововведень у багатовимірному просторі. Ознака «глибина перетворень» співвідноситься з масштабністю змін у суспільстві або його окремих сферах. Ознака «протяжність життєвого циклу» характеризує час дії нововведення – від зародження до зникнення: менше року – десятиліття. За ознакою «ефект від реалізації» новизна нововведень характеризується залежно від їх типу: епохальні – утворення нової цивілізації (держави) як нові типи та способи організації життєдіяльності, виробництва матеріальних і духовних цінностей; базисні – утворення нових видів суспільної діяльності та їх удосконалення тощо. Відповідно ознака «періодичність виникнення» характеризує частоту виникнення цих нововведень.

Наведені вище судження також справедливі для розгляду комплексної ознаки «новизна» ДУН з розширеним колом первісних ознак: «ступінь новизни», «масштаб перетворень», «масштаб поширення», «різноманіття типів нововведень», «протяжність життєвого циклу», «періодичність виникнення» і «ефект від реалізації». За першою ознакою новизна ідей базисних нововведень може бути абсолютною або запозиченою (місцева новизна). Приміром, сучасний підхід до реформування системи ОПВ можна розглядати як базисне ДУН, упровадження якого є принципово новим для України. Реформа передбачає радикальні зміни у місцевому самоврядуванні та територіальній організації влади на основі раціонального поєднання таких складових, як: забезпечення доступності і якості надання публічних послуг, оптимальний розподіл повноважень між органами МСВ і виконавчої влади, відповідний адміністративно-територіальний поділ. Таким чином, це нововведення є комбінаторним як набір декількох взаємозв'язаних елементів, які відображують його головну ідею для всієї країни взагалі. Щодо ступеня його новизни, то у межах України вона є абсолютною, а у

світовому вимірі – місцевою (ідея запозичена і трансформована до національних умов, табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Новизна державно-управлінських нововведень [7]

| Ознаки | Базисні | Комбінаторні | Покращувальні |
|--|--|---|--|
| Ступінь новизни | Абсолютна, місцева | Місцева, умовна | Місцева, часткова |
| Глибина перетворень | Радикальні зміни у декількох сферах системи ОПВ і поза нею | Розвиток радикальних змін і їх окремих сторін | |
| Масштаб поширення | У просторі системи ОПВ і поза нею | | |
| Різноманітність нововведень | Декілька | | Масове |
| Протяжність життєвого циклу | Роки – десятиліття | | Роки |
| Періодичність виникнення | Через декілька десятиліть | | Часто |
| Ефект від реалізації: у відновленні ефективності системи ОПВ | Нові суб'єкти системи ОПВ і поза її межами, нові взаємозв'язки Нові об'єкти управління; радикальне оновлення управлінської діяльності й управлінських функцій нові ідеї, теорії, принципи державного (публічного) управління Нові форми, технології професійного навчання службовців, підготовки лідерів тощо | Розвиток ідей базисних нововведень | Покращання окремих елементів комбінаторних нововведень |

Успішний ефект від реформи досягається шляхом повсюдного (масштабного) утілення загальної (типової) ідеї на місцевому рівні з урахуванням адміністративно-територіального поділу України та відповідних принципів реформування. На місцевому рівні – це ДУН можна також розглядати як комбінаторне, тобто сконструйоване з декількох складових.

Наступна хвиля (більш масова та багатоманітна за типами) масштабних нововведень визначається поліпшувальними нововведеннями, які удосконалюють базисну ідею, утверджують її існування. Масштаб поширення нововведень є цікавим і у ретроспективному аспекті, оскільки характеризує їх просторову поширеність (у світі, країнах, регіонах, окремих адміністративно-територіальних одиницях). Таким чином, формується переконання про доцільність і привабливість нової ідеї, пошук раціональних форм її

об'єктивації з огляду на власні умови.

Масштабність ДУН, їх довготривалість зумовлює високий рівень невизначеностей і використання для управління ними методів стратегічного менеджменту. Життєвий цикл базисних і комбінаторних ДУН становить роки-десятиліття (за зарубіжним досвідом 10 – 15 років). Якщо базисні нововведення виникають один раз на декілька десятиліть, то поліпшуючі утворюються значно частіше. Ефект від реалізації цих нововведень полягає у радикальному оновленні ефективності системи ОПВ, її подальшому покращанні через упровадження поліпшуючих ДУН.

Комплексна ознака «особливості впровадження» розкривається через ознаки «механізм нововведень» і «успішність упровадження». Спираючись на попередньо викладений навчальний матеріал, ознаку «механізм нововведень» розкриває комплексний механізм нововведень, який відображується через сукупність взаємозв'язаних механізмів ініціювання нововведень, цільові механізми та механізми функціонування нововведень у режимі нововведень. У складі останніх механізмів провідними є ДУН та ІД системи ОПВ, яка забезпечує їх поширення у цій системі у рамках державно-управлінських реформ.

Ознака «успішність упровадження» характеризує вплив властивостей нововведень (зокрема, їх складність, швидкість соціального сприйняття, глибину перетворень, відношення до попередника) на ступінь успішності їх масштабного впровадження у встановлений термін. Ці ознаки є взаємозв'язаними, що дозволяє охарактеризувати ДУН за трьома групами:

– складні нововведення зумовлюють значне оновлення ефективності системи ОПВ шляхом внесення якісних і масштабних (всеосяжних) перетворень у структурі, процесах і взаємозв'язках цієї системи загалом. Прикладом таких ДУН є стратегічне планування, програмно-цільове бюджетування, система стратегічного та програмно-цільового управління тощо;

– середньої складності нововведення зумовлюють більш-менш вагоме оновлення ефективності системи ОПВ загалом через внесення якісних і масштабних перетворень безпосередньо в структурі, процесах і взаємозв'язках органів влади цієї системи. Наочним прикладом таких ДУН є система управління якістю;

– прості нововведення зумовлюють менш вагоме оновлення ефективності системи ОПВ загалом через точкове внесення лише деяких якісних змін в структурі або процесах, або взаємозв'язках органів влади цієї системи.

Прикладом таких ДУН є нові управлінські та інформаційні технології, підрозділи (посади) і функції в ОПВ, що забезпечують покращання надання послуг тощо (табл. 3.5).

Таблиця 3.5

Успішність масштабного впровадження ДУН [5]

| Ознаки різновидів нововведень в аспекті їх властивостей: | | Соціальне сприйняття | | Складність нововведення | | Успішність | |
|--|---------------------------|----------------------|-------|-------------------------|-------|------------|-------|
| | | Вище | Нижче | Вища | Нижча | Вища | Нижча |
| Масштабні за глибиною перетворень | Одиничні | ■ | | | ■ | ■ | |
| | Масштабні (дифузні) | | ■ | ■ | | | ■ |
| | Точкові | ■ | | | | ■ | |
| | Системні | | ■ | ■ | | | ■ |
| Комбінаторність нововведення | Односкладні (прості) | ■ | | | ■ | ■ | |
| | Набірні (складальні) | | ■ | ■ | | | ■ |
| Відношення до попередника | Повне заміщення | | ■ | ■ | | | ■ |
| | Часткова відміна | ■ | | | ■ | ■ | |
| | Повернення до попередника | ■ | | | ■ | ■ | |
| | Відкриваючі | | ■ | ■ | | | ■ |

Також можуть упроваджуватися одиничні нововведення в ОПВ за власною їх ініціативою (поза межами завдань реформ). Однак такі нововведення не підвищують ефективність системи ОПВ і, зазвичай, більш успішні та сприйнятливіші для впроваджувачів, оскільки менш складні проти ДУН.

За ознакою «відношення до попередника» повне заміщення є менш успішним унаслідок більш вищої складності нововведення і нижчого рівня його сприйняття. Цей характер змін подібний відкривальним нововведенням, оскільки є менш соціально сприйнятливим (унаслідок вищого рівня новизни) і складнішим відносно попередника.

Ознака «комбінаторність» характеризує утворення головної ідеї ДУН як поєднання декількох первісних (більш простих) ідей. Ця властивість проявляється у більшості випадків (навіть для простих (односкладних) нововведень) як при розробленні, так і при впровадженні нововведення і проявляється як фактор спротиву. Прикладами односкладних нововведень є нові показники звітності, програмно-технічне забезпечення, інформаційно-комунікаційні технології тощо. Для них «комбінаторність» проявляється у додаткових внутрішньо-організаційних змінах (унаслідок одночасної взаємозалежності перемін), спрямованих на забезпечення стійкого функціонування основної ідеї. Найбільш виразно ця властивість проявляється для реально набірних нововведень уже на етапі їх створення, зокрема таких, як: система управління якістю, управління сталим розвитком на місцевому рівні за участю суб'єктів влади і громадськості, надання публічних послуг громадянам на конкурсно-контрактних засадах, комбінаторне поєднання стратегічного планування з

програмно-цільовим бюджетуванням у рамках країни.

Це комбінаторне ДУН поширене у світі, відрізняється високим рівнем складності і поєднує значну сукупність основних і супровідних інструментів: коротко-, середньо- та довгострокове стратегічне планування з розвитку регіонів і міст; програмно-цільовий метод, програми бюджетного фінансування; урядові, галузеві й місцеві пріоритети нового характеру. Довгострокові пріоритети уряду є основою для формування галузевих середньострокових стратегічних цілей, а останні – для розроблення щорічних програм або планів розвитку. Узгодженню підлягають ключові міжгалузеві результати, затверджуються бюджетні рішення й визначаються показники результативності. Процес їх упровадження є міжорганізаційним, масштабним і довготривалим, супроводжується значними невизначеностями. Такі нововведення обов'язково зумовляють як масштабні внутрішньо-організаційні зміни, так і переміни у системі ОПВ унаслідок взаємозалежності її складових.

У цьому випадку модель ІД системи ОПВ ускладниться, зростуть рівень невизначеностей та обсяг факторів спротиву нововведенню. Особливості прояву ознаки «комбінаторність» необхідно врахувати вже на етапах розроблення, прийняття і реалізації управлінського рішення.

Ознака «взаємозамінність» характеризує необхідність з'ясування взаємозамінності альтернатив різної природи (матеріально-технічної, соціальної) шляхом їх співставлення (на етапі вибору раціональної інноваційної ідеї) з точки зору їх ефективності у досягненні бажаного результату. Ця ознака може розглядатися в аспекті досягнення економічного, соціального, екологічного, інтегрального та інших ефектів.

Приміром, у деяких випадках ефективність управлінської діяльності можна підвищити шляхом упровадження нових способів організації праці службовців, оцінювання результатів їх діяльності і мотивації, а також шляхом застосування конкурсно-контрактних інструментів, підвищення іміджу публічної служби тощо. Це може бути менш витратним і більш ефективним за впровадження нового програмно-технічного або іншого уречевленого засобу.

Комплексна ознака «рушійні фактори» містить ознаки «дієвість акторів» (соціальний аспект повного життєвого циклу нововведення) і «причини виникнення», що характеризує джерело генезису інновацій.

Дієвість основних акторів (ініціаторів, організаторів, розробників, проєктантів, виготовників, користувачів, інших учасників циклу нововведення) А. І. Пригожин розглядає через оцінку показників рольового аналізу (ініціатива, сприяння, бездіяльність, протидія) щодо їх вкладу в досягнення кінцевого результату (табл. 3.6).

Слід зазначити, що комплексний механізм нововведень містить механізми ініціювання ДУН, де ініціаторами ДУН є народ України, Президент України, Верховна Рада України, ОБВ.

Рольова матриця [6]

| Учасники впровадження | Рольові позиції | | | |
|---------------------------|-----------------|----------|---------------|----------|
| | Ініціатива | Сприяння | Бездіяльність | Протидія |
| Ініціатори | + | + | | |
| Організатори | | | + | |
| Розробники- проектанти | | + | | |
| Користувачі | | | + | + |

Очевидно, вирішальне значення у досягненні кінцевого результату матимуть владні діячі-ініціатори ДУН. Аналіз реалізації Програми з впровадження СУЯ свідчить, що Головдержслужба доклала значних зусиль для розроблення цієї програми, сприяла її реалізації та впровадженню цього нововведення. Водночас його організатор (КМУ) обмежився тільки затвердженням цієї Програми. Розробники-проектанти також сприяли впровадженню цього ДУН. При цьому потенційні користувачі не були зацікавлені у ньому з різних причин: скоріш були бездіяльними, у міру сил протидіяли. Окрім того, Програма була недоопрацьована: не визначено відповідального і контроль за її виконанням. Тобто успішність поширення ДУН суттєво залежить не тільки від політичного рішення, а й від інших учасників цього процесу, досконалості управлінських рішень. Рольову матрицю можна завчасно деталізувати для конкретного ДУН і спрогнозувати напрями удосконалення дієвості учасників впровадження ДУН.

Щодо ознаки «причини виникнення», то результати аналізу поширених моделей інноваційних процесів (буде розглянуто у наступному розділі) показують, що джерелом нововведень є потреби: розвитку науки управління суспільним розвитком, її різновиду – публічного управління; слідування тенденціям розвитку системи ОПВ, відновлення ефективності цієї системи з огляду на нові стратегічні пріоритети державної політики; адаптації цієї системи до зміни зовнішніх і внутрішніх факторів; пристосування цієї системи до нових умов діяльності. Також джерелом цих нововведень є суспільні та ринкові потреби, необхідність впровадження нових технологій та кращих світових публічно-управлінських практик, які забезпечують підвищення ефективності системи ОПВ.

Державно-управлінськими нововведеннями є інновації-результат здійснення державно-управлінських реформ у складових системи органів публічної влади, їх взаємозв'язках, громадянському суспільстві, його взаєминах із зазначеною системою.

Класифікація державно-управлінських нововведень побудована за обраними критеріями та основними формально-логічними правилами. Її наукова новизна полягає у систематизованому відображенні нововведень

за найбільш важливими ознаками, що характеризують успішність їх поширення. Її практична цінність полягає у її використанні як прогнозно-управлінського інструменту для підтримки прийняття рішень. Класифікація, основана на базових (необхідних і достатніх) ознаках. Ця класифікація може бути конкретизована залежно від особливостей умов інноваційного розвитку системи ОПВ.

Тема 4. ІННОВАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: СИСТЕМНО-ДІЯЛЬНІСНИЙ ПІДХІД

4.1. Концептуалізація механізму функціонування системи ОПВ у режимі нововведень: системно-діяльнісний підхід.

4.2. Інноваційна діяльність органу публічної влади як відкрита система: системно-діяльнісний підхід.

4.1. Концептуалізація механізму функціонування системи ОПВ у режимі нововведень: системно-діяльнісний підхід

Для подальшої конкретизації розуміння внутрішньої логіки концептуальної моделі механізму функціонування системи ОПВ у режимі нововведень як відкритої системи необхідно передусім з'ясувати сучасне розуміння поняття «діяльність», зокрема «інноваційна діяльність». На сьогодні відсутнє єдине трактування поняття «інноваційна діяльність».

Сучасні державно-управлінські джерела до основних ознак поняття «інноваційна діяльність» відносять: (1) наукові знання (нові оригінальні ідеї), що (2) реалізуються у (3) нових (удосконалених) товарах, послугах, технологіях, соціально-економічних та організаційно-технічних рішеннях, а також забезпечують перетворення різних сторін суспільного життя, зокрема утворюють (3) нові (вдосконалені) види суспільної діяльності.

Однак ці ознаки головним чином характеризують також і інноваційний процес.

Більш узагальнено ІД трактують:

- Національний стандарт «Інноваційна діяльність» – діяльність, що забезпечує створення і реалізацію інновації;
- діяльність з організації і здійснення інноваційного процесу;
- цілеспрямована, системна, багатопланова, розподілена у просторі і часі діяльність.

Нове розуміння діяльності концептуально дозволяє розкрити системний підхід. Саме на використанні принципу системності наголошує Г. Атаманчук у випадку постійного оновлення системи державного управління. В теорії ДУ цьому підходу приділяють значну увагу В. Д. Бакуменко, О. А. Машков, Н. Р. Нижник, Ю. П. Сурмін. Системно-діяльнісний підхід як подальший розвиток системного підходу

використовує В. Д. Бакуменко для структурування системного взаємозв'язку науки (теорії) і практики. Він вважає його прийнятним для структурування будь-якого виду діяльності на взаємозв'язані основну, управлінську та забезпечувальну складові і загальносистемні види та способи супроводу (навчання, дослідження, комунікація, методологічне і технологічне забезпечення, культура).

Використання принципу «чорного ящика» і системно-діяльнісного підходу дозволяє конкретизувати механізм функціонування системи ОПВ у режимі нововведень, який є провідною складовою комплексного механізму нововведень. Концептуальну модель цього механізму функціонування подано відкритою системою, оскільки вона відображує зв'язки із зовнішнім середовищем. Її виходом є оновлена публічно-управлінська практика. Входом є державно-управлінські реформи, які визначають нововведення до впровадження. Зворотній зв'язок забезпечує контроль і корегування цього процесу.

Узагалі інноваційна діяльність є невід'ємною складовою для будь-якого виду діяльності. Тому внутрішня логіка цього механізму-системи основана на основних процесах функціонування (діяльності) системи ОПВ і її ІД. Цих два види діяльності водночас взаємодіють між собою як позитивно, так і створюють перешкоди одна одній під час впровадження нововведень.

Логіка внутрішніх процесів у механізмі функціонування системи ОПВ у режимі нововведень (як для ІД, так і для традиційної діяльності системи ОПВ) подана головними взаємозв'язаними складовими, притаманними системно-діяльнісному підходу, а саме: основними процесами, управлінськими процесами, ресурсним забезпеченням та основними видами і способами супроводу.

Розглянута концептуальна модель механізму функціонування системи ОПВ у режимі нововведень дозволяє здійснити подальшу конкретизацію складових інноваційної діяльності органу публічної влади, а потім і їх системи.

Системно-діяльнісний підхід – це спосіб подання будь-якого виду діяльності її головними взаємозв'язаними складовими: основним і управлінським процесами, ресурсним забезпеченням і провідними видами та способами супроводу.

4.2. Інноваційна діяльність органу публічної влади як відкрита система: системно-діяльнісний підхід

Попередні судження про сутність механізму функціонування системи ОПВ у режимі нововведень дозволяють побудувати узагальнену модель ІД ОПВ як відкритої систему, яка має містити:

– зовнішнє оточення (забезпечувальні передумови, вхід (публічно-управлінська наука щодо здійснення реформ інноваційним шляхом) і вихід (публічно-управлінська практика), зовнішні ресурси, основні види і способи супроводу);

– сукупність внутрішніх взаємозв'язаних складових управлінського процесу (як суб'єкт управління, що формує управлінський вплив) та інноваційний процес (як об'єкт управління і спосіб перетворення входу у вихід з метою отримання кінцевого результату); забезпечувальна складова, основні види і способи супроводу та зворотній зв'язок.

Сутність логіки внутрішніх процесів полягає в тому, що основна складова (інноваційний процес) ІД основана на трансформованні інноваційних знань у конкретні форми об'єктивації ДУН у рамках реалізації державно-управлінських реформ. Управлінська та забезпечувальна складові є супровідними відносно основної. Якщо метою останньої є впровадження конкретного нововведення, то управлінська складова спрямована на формування та реалізацію управлінського рішення, що спрямовано на досягнення цілей ІП. Здійснення ж основних і управлінських функцій завжди потребує забезпечення певними видами ресурсів: передусім матеріальними, нематеріальними та іншими їх видами.

Для більш поглибленого розуміння основної складової як провідного способу забезпечення системного взаємозв'язку інноваційних знань і практики доцільно використати сутність класичного інноваційного процесу (ІП першого покоління). Цей процес відображує повний життєвий цикл нововведення: цикли його створення та реалізації. У такий спосіб відбувається доцільне перетворення публічно-управлінської практики за використанням відповідних інноваційних знань, а також кращого світового досвіду з метою задоволення суспільних потреб.

Нині відомо п'ять поколінь ІП, а також відомі процеси, властиві для соціальних систем (організацій, органів влади). Для цих процесів притаманне різноманіття підходів до їх структурування, зокрема й для тих, що стосуються соціальних нововведень. На відміну від першого, інші покоління ІП зорієнтовані на задоволення потреб практики, де остання є джерелом нововведень. При цьому ІП подальших поколінь зберігають більшість етапів, властивих класичному процесу. Взагалі, наведені твердження справедливі і для ІД ОПВ. Однак її ІП особливий, відрізняється внутрішньо-організаційною природою. Йому також властива складність, неповторність (оригінальність) для конкретних умов його реалізації. Окрім того, в умовах реалізації державно-управлінських реформ ІП матиме й інші відмінності, які будуть розглянуті у подальшому.

Щодо управлінської складової, то її основою є управлінський процес, ключовим елементом якого є технологія (модель) раціонального прийняття і реалізації рішення. Найбільш узагальнено її структурує Б. Г. Литвак за етапами підготовки, розроблення, прийняття і реалізації

рішення. У складі інноваційної діяльності управлінське рішення спрямовано на досягнення цілей ІД, результату ІП. Для випадку широкомасштабних змін в ОПВ управлінський процес є найбільш ускладненим.

Узагалі рушійним фактором інноваційних змін поряд з власною ініціативою ОПВ є прагнення системи ОПВ своєчасно реагувати на перемини у внутрішньому і зовнішньому середовищах. Джерелом таких змін можуть бути нові потреби суспільства і стратегічні пріоритети державної політики, зорієнтованість на сучасні тенденції розвитку ПУ тощо. Нововведення середнього та вищого рівнів складності можуть зумовити масштабне переформатування традиційних процесів у ОПВ, зазвичай, супроводжуються підвищеними рівнями невизначеностей управлінської ситуації, інноваційного ресурсу, складнощами реалізації ІП. З огляду на зазначене та ієрархію структури ОПВ, в основу управлінського процесу доцільно покласти методологію стратегічного менеджменту. У цьому випадку стратегічне рішення матиме ієрархічний характер як взаємозв'язані за цілями різнорівневі стратегії, основані на раціональній моделі прийняття і реалізації рішення. Результати стратегічного аналізу зовнішніх і внутрішніх факторів визначатимуть стратегічні орієнтири інноваційного розвитку ОПВ, які складатимуть підґрунтя для вибору виду його інноваційної стратегії.

Щодо забезпечувальної складової, то її основу становить інноваційний ресурс, ступінь готовності якого має вирішальне значення для успішного здійснення ІД в ОПВ. Більшість дослідників розглядає інноваційний ресурс через призму інноваційного потенціалу організації. Зокрема, у публічно-управлінському аспекті цей потенціал характеризує необхідну і достатню критичну масу ресурсів, спроможність, можливість, міру готовності їх використання для досягнення інноваційної мети.

Спираючись на сучасні напрацювання, забезпечувальну складову ІД можна охарактеризувати через сукупність інноваційних ресурсів і можливостей ОПВ, де основними є:

- кадрові ресурси, які мають необхідні для здійснення ІД освіту, рівень професійної кваліфікації, здібності та навички. Особливе значення має інноваційно-орієнтована підготовка державних менеджерів «проривного характеру» і керівного складу публічної служби з розвинутим стратегічним мисленням;

- матеріальні ресурси – необхідне обладнання, матеріали та приміщення;

- інформаційно-інтелектуальні ресурси – наукові і науково-прикладні джерела, монографії, науково-методичні рекомендації, нормативно-правові настанови, аналітичні огляди кращого світового досвіду з використання нововведень у ПУ тощо; запозичені корисні моделі, програмні продукти, бази даних, раціональні пропозиції, власні завершені та незавершені інноваційні розробки тощо;

– фінансові ресурси – державні бюджети всіх рівнів, венчурні кошти і фінанси міжнародної технічної допомоги, інші законодавчо не заборонені джерела.

Найважливішими ресурсами можливостей є передусім наявність необхідних внутрішніх передумов для здійснення ІД, а саме:

– попередній і поточний досвід успішного впровадження нововведень і їх використання у функціонуванні ОПВ;

– перспективні складові інноваційних ресурсів, які є доцільними для використання у майбутньому;

– мотиваційний механізм для активізації праці потенційних упроваджувачів нововведень в ОПВ;

– сформована інноваційна культура в ОПВ, його відкритість до змін і достатня кількість інноваційно активних службовців (неформальні лідери мають становити 15...20 % від загальної їх кількості) з відповідною ментальністю і швидкою сприйнятливістю ідей, наявність цінності новинок і належної інноваційно-орієнтованої комунікації.

Ресурсне забезпечення інноваційної діяльності органів публічної влади містить:

- кадрові ресурси,
- матеріальні ресурси,
- інформаційно-інтелектуальні ресурси,
- фінансові ресурси.

Найважливіші ресурси можливостей:

- попередній і поточний досвід,
- мотиваційний механізм, сформована інноваційна культура.

Тобто інноваційні ресурси ОПВ належної якості характеризують рівень його готовності до здійснення ІД. Проте, державно-управлінська інноваційна практика, зокрема пов'язана з впровадженням системи управління якістю в ОБВ, свідчить про неналежний рівень розвиненості їх сьогоденних інноваційних ресурсів. Їх брак має компенсуватися зовнішніми ресурсами, зокрема інформаційно-інтелектуальними, фінансовими, матеріальними.

Особливе значення у здійсненні ІД мають види та способи її супроводу, що стосуються:

– навчання потенційних упроваджувачів, яке є невід'ємним елементом ІД і спрямоване на вивчення її особливостей, інноваційного процесу та ресурсів, формування інноваційного світогляду, соціалізацію ідеї нововведення, опанування та переконання в її перевагах порівняно з іншими та ознайомлення з очікуваними наслідками;

– досліджень (науково-дослідних, проектно-виготовельних, випробувальних робіт тощо), які присутні на всіх етапах управління, здійснення та забезпечення ІД унаслідок наявності складності ідеї нововведення, її впровадження та сприйняття впроваджувачами;

невизначеностей управлінської інформації; факторів спротиву нововведенням, зокрема зумовлених відмінностями уподобань упроваджувачів, труднощами адаптування типової ідеї нововведення до нових умов. Ці дослідження сприятимуть більш поглибленому прогнозуванню особливостей здійснення ІД, установленню нових фактів; з'ясуванню можливих наслідків нововведень і проблем управління ними; виявленню невідповідностей у складі інноваційних ресурсів і інфраструктури; з'ясуванню придатності нової ідеї для практичного використання і особливостей її адаптування до конкретних умов діяльності ОПВ;

– комунікації як рушійного фактору у впровадженні нововведень з однаковою ідеєю – передусім через міжособистісний обмін інформацією його користувачів і зацікавлених упроваджувачів під час спеціально організованих заходів (робочих нарад, науково-практичних конференцій і семінарів, круглих столів), а також шляхом цілеспрямованого поширення кращого інноваційного досвіду ЗМІ з метою з'ясування проблемних питань, зменшення соціального спротиву нововведенню, вироблення практичних рекомендацій і пропозицій для успішного досягнення результату. Комунікація «користувач – впроваджувач» характеризується вищим рівнем довіри до інформації про нововведення. Також конструктивною є комунікація «викладач – впроваджувач», «неформальний лідер – впроваджувач» і «агент впливу – впроваджувач». Під час упровадження системи управління якістю (далі – СУЯ) ефективну комунікацію забезпечували територіальні підрозділи Голодержслужби (нині Нацдержслужба) України та регіональні Центри перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

Не менш важливими (сприятливими) передумовами (ресурсом) для успішного здійснення ІД є види та способи супроводу, що забезпечують формування інноваційної культури. Ступінь розвиненості загальної та інноваційної культури, національний менталітет, соціально-економічний статус, освіта, світогляд, норми та цінності, переконання, відкритість до змін і спілкування тощо є тими чинниками, що визначають інноваційну активність потенційних впроваджувачів. У Європейському просторі саме рівень цього чинника є найменшим для українського суспільства. Результати досліджень показують, що відсутність професійної компетентності (публічно-управлінських знань, відмінності рівнів і профілів базової освіти кадрового складу публічної служби України) є надто впливовими факторами спротиву нововведенню. Рівень інноваційної культури у цьому середовищі можна підвищити шляхом масштабного здійснення інноваційно-орієнтованого навчання у рамках реалізації державно-управлінських реформ, зокрема під час підвищення кваліфікації кадрів і підготовки магістрів публічного управління.

Види та способи методологічного супроводу передусім окреслюють сукупність спеціалізованого методологічного інструментарію, що сприяє

успішності реалізації практики та досліджень у аспекті управління, здійснення та забезпечення ІД ОПВ. Ці теоретико-прикладні знання мають поєднувати адекватну сукупність визнаних понять, парадигм, концепцій, теорій, принципів, моделей, підходів, методів, методик, процедур тощо.

Украї важливими є теоретико-прикладне розуміння понять, моделей, принципів побудови і функціонування ІД, стратегічного управління нововведеннями, методики стратегічного аналізу і діагностування інноваційного потенціалу ОПВ, моделі прогнозування поширення нововведень тощо.

Види та способи технологічного супроводу ІД забезпечують її результативність шляхом використання різного роду інформаційно-комунікаційних і соціальних технологій. Так, сайт-майданчики Голодержслужби та її територіальних підрозділів забезпечили ефективний доступ до нормативно-правового і науково-методичного забезпечення упровадження СУЯ, а також обмін кращим досвідом щодо цього нововведення. Також удаю є технологія функціонального обстеження, зовнішнього, внутрішнього і щорічного аудиту під час сертифікації цього нововведення. Технологією міжорганізаційного характеру є укладання договорів щодо консалтингу, розроблення проекту нововведення, адаптованого до умов ОПВ, програмного забезпечення, навчання, здійснення внутрішнього аудиту тощо. Цікавим для розроблення є різноманіття технологій (як упорядкований набір методів і засобів, інших інструментів) для підтримки прийняття і реалізації стратегічного рішення ієрархічного характеру, зокрема з узгодження цілей за рівнями управління, визначення пріоритетів інноваційного розвитку системи ОПВ тощо.

Перелік цих видів і способів супроводу ІД можна розширити тими, що стосуються організації та управління ІД, сертифікації її результатів. Так, досвід ІД в ОПВ указує на наявність таких видів її організації, як створення тимчасових інноваційних колективів (реформаторів). До їх складу залучалися найбільш підготовлені, інноваційно активні службовці та неформальні лідери, які очолили ці колективи і підпорядковувалися першій посадовій особі органу влади. Члени цих колективів певним чином мотивувалися, тимчасово звільнялися від основних службових обов'язків, навчалися за спеціальною програмою, були учасниками розроблення проекту нововведення, безпосередньо його впроваджували.

Обмеженість власних ресурсів в ОПВ зумовлює необхідність міжорганізаційного співробітництва, особливо при реалізації інноваційного процесу, що більш за все має місце при впровадженні радикальних нововведень. Цей вид співпраці реалізує принцип розподілу праці у рамках здійснення ІД. Як правило, учасниками повного життєвого циклу нововведення є розробники, проектанти, випробовувальники та користувачі, які об'єднуються у відповідні міжорганізаційні групи і є представниками організацій, установ відповідного спрямування і різних форм власності.

Такі групи (розробників-користувачів і проєктантів-виробників-користувачів) сприяють більш успішному здійсненню ІП унаслідок того, що розробники є носіями ідеї нововведення, а користувачі володіють особливостями умов його застосування. Інші розуміються у тонкощах проєктування і виготовлення прикладного зразка нововведення. Їх конструктивна комунікація і співпраця сприяє більш успішному досягненню кінцевого результату, усуненню невідповідностей на проміжних етапах ІП. Також до впровадження СУЯ в ОПВ були залучені організатори та ініціатори нововведення, які відзначилися найбільшим впливом на досягнення кінцевого результату.

Окрім того, учасниками нововведення були сертифікатори і сервіс-супроводжувачі. Причому останні – розробники і проєктанти – були представлені однією приватною структурою, яка була залучена протягом усього ІП, а також здійснювала передпускові, наступні сервісні (періодичні) і сертифікаційні роботи. Подібні види та способи міжорганізаційної співпраці можуть бути використані і для покращання управління, координації і контролю здійснення і забезпечення ІД. У загальному випадку ІД може містити зазначені та інші види й способи її супроводу, зокрема такі, що пов'язані із залученням зовнішніх ресурсів.

Основними видами та способами супроводу ІД є:

- навчання;
- дослідження;
- комунікація;
- методологічне забезпечення;
- технологічне забезпечення;
- інноваційна культура;
- міжорганізаційне співробітництво.

Наступною складовою цієї моделі є зворотній зв'язок, що реалізує один із універсальних принципів управління і в цьому випадку наділений двоякою функцією. По-перше, на відміну від ІП, цей зв'язок забезпечує зворотню дію («практика – наука») шляхом передачі інформації про наслідки впровадження нововведень і нові потреби розвитку публічно-управлінської практики. Тобто спрацьовує закон: задоволення наявних потреб породжує нові потреби. По-друге, зворотній зв'язок може здійснювати функції контролінгу як специфічний управлінський інструмент, спрямований не тільки на констатацію фактів, а й на їх аналіз, пошук резервів і консультування з метою досягнення стратегічних цілей ІД і запобігання помилкам у наступному. Для стратегічного управління ДУН можна сформулювати такі функції контролінгу:

- усунення невідповідностей при здійсненні ІД, які виявляються на основі даних планування, опрацювання інформації, аналізу, контролю і використання методів оперативного і стратегічного менеджменту;
- орієнтація на отримання інноваційного результату на основі

створення системи планування, збору інформації про стан і використання ресурсів, аналізу та прийняття управлінських рішень;

- формування стійкої культури ефективності в середовищі суб'єктів ІД;
- організація руху інформаційних потоків між учасниками ІД, їх оптимізація і прискорення для своєчасного використання в управлінні.

Започаткуванню ІД в ОПВ має передувати наявність сприятливих факторів у зовнішньому оточенні, а саме наявність:

- зовнішніх ресурсів, видів і способів супроводу ІД, які б дозволили достатньо компенсувати нестачу відповідних внутрішніх складових;

- зовнішніх передумов – політичного рішення щодо інноваційного розвитку системи ОПВ; визначених пріоритетів інноваційного розвитку цієї системи, організаційно-правових та економічних засад здійснення ІД; нормативно-правового визначення форм об'єктивації ДУН, які пропонуються для поточного впровадження; сформованої інноваційної культури в суспільстві та середовищі публічної служби, унормованого мотиваційного механізму і належного соціально-психологічного клімату; системи управління нововведеннями в системі ОПВ; унормованого «пом'якшення» протиріч між директивно регламентованим функціонуванням ОПВ та ІД на період упровадження нововведень тощо.

Наступною зовнішньою складовою моделі ІД є публічно-управлінська наука як вхід цієї моделі. У загальному випадку основними елементами науки є: наукові ресурси, дослідження і теорія. У контексті цього дослідження її головна роль полягає у виробництві інноваційних знань, сформованих у вигляді системи нових поглядів, уявлень і основних ідей, концепцій і парадигм, принципів, які визначають сутність ДУН. Сутність сучасних концепцій була попередньо охарактеризована. Також інноваційні знання можуть формуватися шляхом вивчення потреб розвитку публічно-управлінської практики на підставі проведення емпіричних досліджень і використання логіко-методологічних інструментів (доведень, доказів, підходів, методів). У цьому разі важливими є первинні теоретичні засади ПУ та ІД (припущення, постулати, аксіоми, загальні закони, що ідеалізовано описують об'єкт дослідження), а також відповідні теоретичні знання: закони, моделі, принципи, ідеї, понятійно-категорійний апарат, твердження тощо. Поміж відомих видів досліджень (фундаментальні, зокрема цільові, прикладні, а також пошукові, комплексні, якісні, кількісні та унікальні) назрілими є прикладні маркетингові дослідження, спрямовані на виявлення потреб відновлення ефективності (здатності) системи ОПВ з огляду на сучасні тенденції її розвитку та громадянського суспільства, зміни предметного поля ДУН з урахуванням нових пріоритетів державної політики.

Публічно-управлінська практика відмінна від інших своєрідними потребами, метою, мотивами, предметом, засобами, процесом і результатом. Їх інноваційна змінність окреслює практичне поле ДУН, яке можна розглянути з позиції реалізації публічно-управлінських функцій,

спрямованих на найповніше забезпечення основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами. Використовуючи модель організаційних змін (модель 7С), можна конкретизувати поле ДУН з точки зору забезпечення ефективності ОПВ. Світовий досвід реалізації державно-управлінських реформ останніх десятиліть свідчить, що більшість ДУН стосувалися реалізації принципів концепції «нового державного менеджменту» (менеджеризму) як способу реагування на кризові явища у традиційному ДУ. Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути систематично проводять моніторинг потреб інноваційних змін у вітчизняній публічно-управлінській практиці. Найбільш повне уявлення про ДУН може надати їх класифікація з позиції їх масштабного впровадження як критерію досягнення ефекту від цього виду нововведень.

Наведені вище судження дозволяють сформулювати поняття «інноваційна діяльність органу публічної влади».

Інноваційна діяльність органу публічної влади – це діяльність, що системно поєднує управління, здійснення й забезпечення інноваційного процесу органу публічної влади з використанням внутрішніх і зовнішніх ресурсів, можливостей, видів і способів супроводу.

Таким чином, запропонована модель ІД ОПВ основана на ідеї системно-діяльнісного підходу, яка узагальнено та цілісно її відображує як відкриту систему. Структура цієї моделі містить мінімально необхідну і достатню кількість складових і взаємозв'язків. Її функціонування основано на функціональному призначенні кожної зі складових ІД і їх взаємодії, з-поміж яких основним є ІП. Інші складові ІД є супровідними відносно цього процесу.

Розглянута модель відображує локальну ІД ОПВ, яка забезпечує впровадження інноваційного інструменту на «інструментальному, базовому» рівні інноваційної діяльності системи органів влади.

Тема 5. ОСОБЛИВОСТІ ІННОВАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

5.1. Загальні відомості про інноваційні процеси.

5.2. Особливості інноваційного процесу органу публічної влади.

5.1. Загальні відомості про інноваційні процеси

Реалізуючи принцип релевантності ІП і процесу поширення ДУН, доцільно з'ясувати особливості побудови інноваційного процесу для умов реформування публічно-управлінської практики.

Інноваційний процес (у широкому розумінні) – це цілеспрямований

спосіб перетворення інноваційних ресурсів у новітні продукти, технології, організаційно-управлінські рішення, що затребувані ринком, суспільством і є перспективними з позицій отримання комерційного, соціально-економічного або інших суспільно-корисних ефектів.

Аналіз теорії і практики ІП свідчить про наявність різноманіття цих процесів, які систематизовані Р. Росвеллом за п'ятьма поколіннями:

- перше покоління ІП (50–60 роки ХХ ст.);
- друге покоління ІП (60–70 роки ХХ ст.);
- третє покоління ІП (70–80 роки ХХ ст.);
- четверте покоління ІП (середина 80-х років ХХ ст. – сьогодні, запропоноване Б. Твісом);
- п'яте покоління ІП (сьогодення – майбутнє, що запропоноване П. Друкером).

Перше покоління ІП (50–60 роки ХХ ст.) відображує лінійну послідовність їх етапів (як повний життєвий цикл інновації), де перевага надається циклу створення нововведення. Останній розглядається як незалежне джерело інновацій, де на підставі здійснення фундаментальних і прикладних досліджень нова ідея перетворюється у продукти і технології. Поміж них перспективні вибираються для комерційного виробництва, і лише деякі з них набувають поширення, можуть бути запозичені та використані в інших видах діяльності. Дослідники, зокрема А. І. Пригожин, О. Лапко, М. П. Денисенко та інші, відносять це покоління ІП до класичних, які характерні для радикальних нововведень і відомі як концепція пропозиції нововведень.

У публічно-управлінському аспекті цю модель ІП деталізує А. Є. Никифоров з позиції його розвитку в часі як сукупність етапів і стадій: створення, упровадження у практику (стадії: визначення цілей, дослідження, розроблення способів досягнення цілей, дослідна апробація, розроблення і затвердження нормативно-правових актів органів державної влади), поширене і переважне використання, занепад. Недоліком цього покоління ІП вважаються значні невизначеності і ризики, зумовлені неефективністю пошуку сфер застосування у першому циклі: неврахування суспільних і ринкових потреб, що трапляється і в публічно-управлінській практиці.

Друге покоління ІП (60–70 роки ХХ ст.) порівняно з попередньо розглянутим є більш ускладненим. Його життєвий цикл зі створення нововведення безпосередньо зорієнтований на суспільні та ринкові потреби як реакція на результати маркетингових досліджень через зворотній зв'язок. Цикл створення започатковується з науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт (містить фундаментальні і прикладні дослідження). Це покоління ІП відоме як концепція попиту нововведень. Її автор Дж. Шмуклер довів, що рівень розвитку ІД визначається споживчим попитом на основні продукти, який впливає на розвиненість інвестиційної і винахідницької діяльності. Незадоволені потреби споживачів знову породжують нові ідеї. Це

покоління ІП більш придатне для задоволення назрілих потреб інноваційного розвитку системи ОПВ, оскільки провідним джерелом нововведень є світові та вітчизняні тенденції змін у цій системі, нові стратегічні пріоритети державної політики, соціальні ініціативи і професійні потреби, які можуть виникнути також і поза межами фахових розробок.

Третє покоління ІП (70–80 роки ХХ ст.) розвиває попередньо розглянуте покоління. У цьому поколінні акцентується увага на рівні розвитку виробництва, технологій і їх потенційних можливостей відповідно до умов задоволення суспільних і ринкових потреб. В. О. Гусєв модель цього покоління ІП (за його термінологією – «сполучена модель») відносить до найбільш поширених. Фактично в основу цієї моделі покладено повний життєвий цикл нововведення, який віддзеркалює основні послідовні, взаємозалежні, але функціонально виокремлені етапи ІП з урахуванням взаємодоповнюваних технологічних можливостей і споживчих потреб ринку.

З позиції предметних сфер діяльностей В. О. Гусєв деталізує і уточнює цю модель, а саме цикли: створення нововведення розглядає як сферу наукової і науково-технічної діяльності (для цього виокремлює науково-інноваційний цикл); реалізації нововведення трактує як сферу виробництва і позначає її як виробничо-комерційний цикл. Ці цикли дослідник розглядає як форми організації діяльностей у рамках науково-технічного та інноваційно-інвестиційного проєктів, доповнює ІП етапом трансферу інтелектуального продукту між сферами наукової і науково-технічної діяльності і виробництва; етапом транзакції інноваційного продукту між сферами виробництва і ринкового споживання. Він вказує, що зазначені предметні сфери в умовах глобалізації можуть бути просторово рознесеними.

Розглянута В. О. Гусєвим модель ІП може бути адаптованою до потреб створення і впровадження радикальних ДУН у системі ОПВ. Корисними є напрацювання А. О. Кузнецова, який порівнює і трансформує модель ІП третього покоління (парна модель інновації Ротуелла) до умов публічного сектору.

У випадку приватного сектору суспільні потреби породжують нову ідею, яка, проходячи стадії розроблення і виробництва, попадає на ринок у вигляді нової (інноваційної) продукції через відповідні канали збуту.

У випадку публічного сектору суспільні і ринкові потреби зумовлюють необхідність створення нових форм свого задоволення, з появою яких формується нова цінність, що втілена у відповідній управлінській послугі, яка своєю чергою має бути обмінена на лояльність з боку громадян і ринку.

Порівнюючи задоволення потреб у приватному і публічному секторах, цей дослідник вказує на відсутність в останньому явно вираженої жорсткої конкуренції і прагнення до інноваційного розвитку. Однак науковець звертає увагу на те, що інновації в організації, передусім спричинені внутрішніми

факторами її функціонування, де суб'єкт управління впливає на об'єкт управління з метою досягнення визначених цілей. У цьому А. О. Кузнецов убачає ключову необхідність інноваційного розвитку системи ДУ як передумову у забезпеченні її панівної ролі, зокрема в реалізації стратегічних пріоритетів державної політики. У разі незадоволення суспільних і ринкових потреб ця система втрачає свій вплив у певній сфері. Особливості форм об'єктивації нововведень у публічному секторі дослідник убачає у нових цінностях (нових стандартах управлінської діяльності), які втілені у відповідній управлінській послугі й обмінюються на лояльність (довіру) з боку громадян і ринку.

Для публічно-управлінської практики цікавою є модель ІП третього покоління, яка запропонована Е. Карлаускас, А. Вейр та іншими дослідниками і проаналізована Н. Чухрай і Р. Паторою з позиції стратегічного управління розвитком організації. У цій моделі науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи розглядаються як передумова не тільки конкурентоспроможності підприємства (організації), а і його виживання, унаслідок чого постає необхідною складовою його довгострокова стратегія. Стратегічне значення надається результатам маркетингових досліджень, спрямованих на виявлення потреб, технологічних можливостей і обмежень виробництва, проведення наукових досліджень, практичне втілення нової ідеї, а при створенні пробного зразка з'ясовується його відповідність попиту суспільним і ринковим потребам. Успішність здійснення ІП забезпечується шляхом підвищення вимог до інтеграції його суб'єктів у рамках інноваційної стратегії підприємства (організації). У такому розумінні третє покоління ІП є найбільш придатним для впровадження ДУН.

Четверте покоління ІП (середина 80-х років ХХ ст. – сьогодні), запропоноване Б. Твісом), відмінне від попередніх паралельно-послідовною зв'язаністю суб'єктів інноваційного процесу, утворенням інтегрованих груп, використанням зовнішніх горизонтальних і вертикальних зв'язків з метою прискорення впровадження нововведення. Це покоління ІП розглядається як інноваційний проект і відрізняється ускладненою функціональною взаємодією його суб'єктів як внутрішньо-організаційного, так і зовнішнього характеру. У вітчизняній практиці ДУН зокрема при впровадженні СУЯ в ОПВ створювалися інтегровані групи і зв'язки міжорганізаційного характеру. Здійснення паралельно-послідовних дій (робіт) корисне з позиції своєчасного забезпечення здійснення ІП у повному обсязі в ОПВ.

П'яте покоління ІП (сьогодні – майбутнє, запропоноване П. Друкером) доповнює попередні процеси шляхом поєднання інноваційних потенціалів просторово розподілених його суб'єктів у рамках стратегічних мереж і їх інтеграції у межах підприємства та поза ним зі встановленням зв'язків транснаціонального характеру. Такий характер взаємозв'язків також доцільно розглянути для публічно-управлінської практики на етапі підготовки загальносистемного стратегічного рішення

щодо поширення ДУН, зокрема щодо вивчення кращих практик, проблем (потреб) і рішень щодо їх розв'язання (задоволення), пошуку потенційно корисних нововведень.

Результати проведеного аналізу дозволяють визначити особливості моделей ІП різних поколінь, які полягають:

- у джерелах нововведень, формах їх об'єктивації, предметній сфері їх застосування, засобах і механізмах здійснення ІД;
- різноманітні суб'єктів ІП, взаємозв'язках між ними і ступені розвиненості інноваційної практики;
- рівні деталізації ІП, порядку здійснення етапів (послідовне, паралельно-послідовне);
- підходах до розгляду ІП, зокрема як науково-технічного, інноваційного й інвестиційного проектів тощо.

Слід зазначити, що привабливими для ПУ практики більшість дослідників розглядають моделі ІП третього покоління. Прикладом тому слугує модель ІП за А. О. Кузнецовим. Проте сучасній практиці директивного упровадження ДУН притаманні й елементи ІП четвертого покоління. У цих ІП цикл створення нововведення є обмеженим і зорієнтованим на задоволення суспільних і ринкових потреб (за результатами маркетингових досліджень) і започатковується з відповідних науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт. Унаслідок надання у теорії і практиці нововведень переваги взагалі ІП, до його складу включають і не властиві йому елементи.

5.2. Особливості інноваційного процесу органу публічної влади

З позиції ПУ практики особливість ІП полягає у його здійсненні в ОПВ, який відмінний внутрішньо-організаційним характером. Ці процеси досліджують Е. Роджерс, А. А. Мешков А. Мельник, О. Поважний, В. Толкованов. Так, Е. Роджерс розглядає лінійний шестиетапний ІП для організації, який складається з підпроцесів започаткування (з етапами 1 – формулювання завдань, 2 – підбір інновації, 3 – реалізації, з етапами 4 – переформулювання/реструктурування, 5 – прояснення, 6 – узвичаєння. Ці підпроцеси розділяє етап 3 – прийняття рішення. А. А. Мешков, досліджуючи інновації в американській соціології, розглядає такого виду ІП лінійного характеру (модель Мілоу) з такою послідовністю етапів: 1 – концептуалізація новації, 2 – попереднє погодження з нею, 3 – придбання ресурсів, 4 – реалізація інноваційної концепції, 5 – інституціоналізація наслідків.

А. Мельник, О. Поважний, В. Толкованов та інші науковці ІП у державному органі структурують за одинадцятьма послідовними етапами: (1) дослідження, (2) підготовка персоналу, (3) формування робочої групи, (4) розроблення концепції інновації, (5) створення системи планування і контролю, (6) розроблення цільової програми, (7) формування зв'язків зі

споживачами інновації, (8) розроблення інноваційного проекту, (9) його адаптація, (10) реалізація і (11) аналіз результатів.

Характерними ознаками цих трьох ІП є лінійно-послідовна структура, відсутність у ній фундаментальних і прикладних досліджень, а також наявність у її складі невластивих елементів, зокрема пов'язаних з управлінням, маркетингом, ресурсним забезпеченням тощо. Прикладом етапів прийняття рішення є такі етапи ІП:

- за Роджерсом – 1 – формування завдань, 2 – підбір інновації і 3 – прийняття рішення;

- за А. Мельником та іншими – 3 – формування робочої групи, 5 – створення системи планування і контролю, 6 – розроблення цільової програми, 8 – розроблення інноваційного проекту, 11 – аналіз результатів його реалізації.

До того ж особливість ІД інструментального рівня полягає у тому, що типова ідея директивного ДУН є вже відомою та розробленою. При цьому ІП містить також науково-дослідні і дослідно-проектні дослідження з питань розроблення проекту нововведення і його адаптації до умов ОПВ і, навпаки, останнього до першого.

Спираючись на ідею системно-діяльнісного підходу, також можна уточнити структуру моделі ІП за Мілоу, де етап придбання ресурсів необхідно віднести до забезпечувальної складової ІД, а етап, пов'язаний з формуванням зв'язків зі споживачами інновації, віднести до зв'язків із зовнішнім оточенням або зворотного зв'язку.

Вітчизняний і зарубіжний досвід упровадження СУЯ, науково-методичні розробки щодо її впровадження за відповідною Державною програмою, досвід запровадження цього інструменту в ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, Вінницькому Центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів надає можливість обґрунтувати структуру ІП як основну складову ІД ОПВ. Для цього припускаємо, що:

- ідея ДУН є запозиченою з інших середовищ, привнесеною зі сфери інноваційних знань, породжена новою соціальною ініціативою, потребою професійного удосконалення або розвитком технологій;

- ІП завершується об'єктивацією ДУН і його фіксацією в публічно-управлінській практиці. Задоволення наявної потреби зумовлює виникнення нових потреб, які породжують новий цикл ІП;

- рішення про впровадження ДУН у системі ОПВ є вже прийнятим на найвищому рівні;

- основними суб'єктами ІП є ДУН, ОПВ і його службовці, які є основними провідниками інноваційної ідеї, мають опанувати її і стати її носіями.

У цьому разі ІП можна структурувати за такими основними етапами: опанування (інноваційної ідеї), взаємоадаптації «інновація – орган влади», упровадження та інституалізації ДУН.

Необхідність етапу опанування ідеєю нововведення спричинена тим, що впровадження ДУН неможливе без формування усвідомленого сприйняття його ідеї службовцями ОПВ. Опанування її сутності здійснюється не тільки шляхом впливу ЗМІ, а й через цілеспрямоване навчання із залученням підготовлених викладачів і спеціально розроблених програм і навчально-методичного забезпечення. Зміст навчання зводиться до з'ясування сутності ДУН, переконання в доцільності його використання, усвідомлення його переваг.

Саме із загального навчання керівного складу розпочався вітчизняний і польський досвід упровадження СУЯ. В Україні організація масштабного навчання службовців визначалася відповідною Програмою і проводилася, зокрема, за участю Держспоживстандарту України і Української асоціації якості (Центр підготовки персоналу «ПРИРІСТ – Академія»). У Вінницькій області особливу увагу організації навчання приділяли територіальний підрозділ Головдержслужби, обласний Центр перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів. У Польщі приватні консалтингові фірми пропонували свої навчальні послуги, але після етапу обстеження ОПВ.

Етап взаємоадаптації «інновація – організація» пов'язаний з пристосуванням ідеї ДУН до ОПВ і, навпаки, останнього до першого. Основним змістом цього етапу є перевинайдення типової ідеї ДУН до нових умов її застосування, а також перепроєктування ОПВ з огляду на особливості функціонування обраної новації. Дослідження підтверджують, що цей етап є також характерним для ДУН. Це можна пояснити розбіжностями уподобань працівників, особливостями діяльності ОПВ у різних регіонах України. Етап взаємоадаптації передбачає декілька взаємозв'язаних стадій, а саме:

- проведення досліджень, за результатами яких виявляються невідповідності поточної діяльності ОПВ загалом і його структурних підрозділів, а також їх взаємодія відповідно до нової стратегії. Уточнюються цілі використання нового інструментарію, реальна спроможність ОПВ до оволодіння ними. Виявляється доцільність проведення організаційних змін, готовність ресурсів і можливостей до їх проведення. Залежно від ступеня невизначеностей, викликаних новизною вибраної новації, визначається метод управління інноваційними змінами. До проведення досліджень залучаються фахівці ОПВ і (або) зовнішні консультанти, фахівці-проектанти. В Україні дослідження проводилися за участю Держспоживстандарту України, Української асоціації якості, приватних організацій. У Польщі брали участь Бюро проекту Umbrella і консалтингові фірми. У цьому випадку утворювалися міжорганізаційні (інтегровані) групи. Звіт про результати досліджень надавався вищому керівництву та обговорювався зі службовцями ОПВ;

- поглиблене навчання службовців (відповідальних за організацію та розроблення проектної документації) з роз'ясненням: цілей і завдань ДУН, основного його змісту (у частині, що стосується його використання у

конкретних умовах ОПВ); основних кроків його впровадження і використання надалі. Окрім того, передбачається навчання для всіх службовців з метою поширення ідеї ДУН у системі ОПВ. Для цього має бути розроблене і розповсюджене відповідне інформаційно-методичне забезпечення;

– взаємне перепроєктування «інновація – орган влади» є стадією, де конструюються прийнятні зміни як у ідеї нововведення, так і в ОПВ. Так, при збереженні ключової сутності ідеї ДУН останнє може бути змінено залежно від особливостей місцевої вподоби, потреб, нових умов застосування. Водночас проєктуються й організаційні зміни: можуть бути суттєвими залежно від складності нововведення. Приміром, упровадження СУЯ може кардинально перепроєктувати діючу діяльність ОПВ. Упровадження інформаційно-комунікаційних технологій може обмежитися введенням спеціалізованих підрозділів або посад для підтримки їх функціонування;

– внутрішньо- та міжорганізаційний комунікаційний супровід пов'язаний з обміном досвідом, з'ясуванням особливостей ідеї нововведення і практики її впровадження. Міжорганізаційна комунікація особливо ефективна, коли вже сформована «критична маса» користувачів ДУН, що забезпечує самопідтримку розвитку як ІП, так і процесу поширення нововведення в системі ОПВ. Конструктивна внутрішня комунікація в ОПВ забезпечить розповсюдження і поглиблення знань про ДУН і тим самим підвищить рівень сприйнятливості та опанування його ідеї. Заходи внутрішньо- і міжорганізаційної комунікації мають бути передбачені у рішеннях усіх рівнів з упровадження ДУН;

– міжорганізаційна взаємодія забезпечує конструктивну (плідну) співпрацю розробника-проектанта нововведення, який володіє його ідеєю та досвідом його перепроєктування в реальних умовах, і впроваджувача, який добре обізнаний з особливостями здійснення ПУ практики, ознайомлений з конкретними її потребами. Така співпраця є ефективною з точки зору прискорення розвитку ІП, підвищення його успішності, оволодіння особливостями ДУН і розширення участі службовців у ньому: завдяки такій взаємодії нововведення поступово узвичаїться у свідомості впроваджувачів, стає «своїм». Заходи щодо взаємодії із зовнішніми суб'єктами ІД також мають бути включені до загальносистемного стратегічного рішення найвищого рівня;

– розроблення проєктної документації зосереджено на конструюванні проєкту інноваційних змін як раціональному поєднанні варіантів перевинайденого ДУН і перепроєктованого ОПВ. Цей проєкт може стосуватися впровадження в ОПВ як нового засобу, так і процесу або їх сумісно, які надалі забезпечать ефективно та стабільно його функціонування в нових умовах. Використання ДУН може стосуватися всіх, декількох або одного із структурних підрозділів з метою більш успішного досягнення їх спільної мети. При цьому новий засіб може бути однотипно

використаний в усіх процесах (наприклад, використання е-пошти) або тільки в управлінському, основному та інших процесах. Розроблена документація проекту має бути затвердженою вищим керівництвом, взаємозв'язаною і відповідним чином оформленою, включати не тільки його головну ідею, а й настанови та документальний опис її процесів, положення і інструкції, що конкретизують порядок користування нововведенням у конкретних умовах.

Дії (роботи) на цьому етапі мають бути забезпечені відповідними технологіями щодо: проведення досліджень, навчання, проектування, різних типів комунікації та міжорганізаційної співпраці, а також розробленням і постачанням відповідного програмно-технічного забезпечення.

Етап упровадження нововведення спрямований на безпосереднє втілення у діяльність ОПВ попередньо розробленого та затвердженого проекту ДУН. Цей етап характеризується:

– здійсненням конкретних заходів, дій та робіт, спрямованих на успішне впровадження нововведення. Рівень їх деталізації визначається глибиною опрацювання ідеї проекту нововведення. Чим радикальніші зміни, тим вищий ступінь невизначеності породжується на цьому етапі. Приміром, при впровадженні нескладного ДУН, де останнє є інструментом у «руках» користувача, і залежно від його індивідуального сприйняття невизначеності відносно просто долаються шляхом поступового структурування дій і робіт, спрямованих на реалізацію проекту нововведення. Для складних ДУН, де впроваджувач є вже елементом внутрішньо-організаційних змін, невизначеності значно зростають унаслідок «розмитості» його індивідуального сприйняття, уявлення про роль і місце потенційного користувача у нових умовах, загострення різноманіття невідповідностей організаційного характеру, що у підсумку породжує спротив цим змінам. Ще складнішим є впровадження ДУН міжорганізаційного характеру, де органи-впроваджувачі є елементами цих масштабних змін. Їх невизначеності поєднуються з міжорганізаційними невідповідностями, тим самим ускладнюється впровадження такого типу ДУН. У випадку невизначеностей, зокрема пов'язаних із непередбачуваними їх різновидами, етап упровадження здійснюється ітеративним шляхом;

– поширенням інформаційно-методичних матеріалів і проектної документації, додатковим навчанням службовців, перевіркою їх знань, що забезпечить подолання невизначеностей, підвищить ступінь їх теоретико-прикладної готовності з принципових питань упровадження ДУН, його функціонування, користування документацією, з'ясування ролі кожного з упроваджувачів. Тільки за виконання цих умов може бути прийняте рішення про здійснення змін в ОПВ;

– посиленням міжорганізаційної співпраці та комунікації щодо з'ясування сутності конкретних дій, робіт і заходів з упровадження нововведення із залученням зовнішніх ресурсів;

– періодичним проведенням засідань координаційного органу з підведенням підсумків про результати впровадження нововведення.

Подоланню невизначеності сприятиме послідовна конкретизація прийняття управлінського рішення (стратегічного, програмно-цільового та проектного рішень), що забезпечить поступовий перехід від загальних положень до зв'язаних у часі конкретних заходів, дій, робіт із визначенням їх виконавців і необхідних ресурсів.

Етап випробовування нововведення спрямований на апробацію впровадженого проекту ДУН, створення умов для його умонтування і тривкого функціонування в ОПВ, а також формуванням та узвичаєнням нової організаційної культури в його середовищі. Цей етап характеризується:

– проведенням повного циклу внутрішнього аудиту (перевірки) впровадженого інструменту (з цього започатковується етап) на предмет виявлення реального рівня його впровадження, адекватності і зручності роботи з ним, діяльності ОПВ відповідно до затвердженої проектної документації і додаткового навчання службовців щодо використання ДУН;

– переглядом (уточненням, коригуванням) впровадженого інструменту на підставі оперативного розгляду підсумків аудиту, прийняття рішень і контролю їх виконання. Коригувальні рішення мають ґрунтуватися на використанні оперативного механізму збору та реагування на інформацію про незручності, неефективність і потреби змін у проекті нововведення з метою уникнення формального підходу до ДУН, необов'язковості його використання;

– проведенням керівництвом, спеціалістами або зовнішніми консультантами експрес-аудитів з метою спрощеного та оперативного виявлення загальної ознайомленості працівників із проектною документацією, її використання у практичній діяльності;

– завершенням цього етапу на підставі здійснення аналізу функціонування впровадженого ДУН вищим керівництвом за результатами повного циклу внутрішніх аудитів, експрес-аудитів, вивчення відповідності результатів його використання за запитами споживачів і вимірювання ступеня їх задоволеності. За результатами цього аналізу може бути прийнято рішення про новий перегляд проекту нововведення, основні напрями його удосконалення надалі або про проведення його сертифікації.

На цьому етапі особлива увага має приділятися досконалості технологій щодо проведення функціонального обстеження і внутрішнього аудиту, вивчення задоволеності користувачів новим інструментом.

Етап інституалізації ДУН характеризується закріпленням (стійким умонтуванням) нового інструменту у повсякденну діяльність ОПВ (нововведення перестає бути винятковим, оригінальним), а також приділяється увага його удосконаленню. На цьому етапі нововведення може бути відхилене, що може бути позитивним, якщо новий інструмент не

забезпечує розв'язання (задоволення) проблеми (потреби). При переконанні у корисності нововведення (при його необґрунтованому відхиленні) виникає потреба у додаткових дослідженнях щодо з'ясування причин відмови від нього. Корисною також є додаткова інформаційно-роз'яснювальна робота щодо доцільності його подальшого використання.

Своєю чергою, зміни в інструменті можуть спричинити потребу у коригуванні інших взаємопов'язаних складових ОПВ, наприклад, у його внутрішніх регламентуючих документах, а також у професійній підготовці службовців тощо. Для своєчасного коригування необхідно передбачити механізм постійного аналізу та удосконалення ефективності нового інструменту за участю вищого керівництва та користувачів ним.

Інноваційний процес органу публічної влади – це цілеспрямований спосіб запровадження державно-управлінських нововведень в органі публічної влади, оснований на послідовному здійсненні етапів опанування новацією, її взаємоадаптації з ОПВ, упровадженні та інституалізації інновації.

Цікавою має бути модель ІП при використанні послідовно-паралельних дій і урахуванні їх взаємодії з управлінським процесом, зовнішніми і внутрішніми складовими як спосіб для прискореного впровадження ДУН. Також корисно врахувати просторовий розподіл окремих суб'єктів ІД, що надає змогу синтезувати модель інноваційного процесу п'ятого покоління. У цьому випадку суттєво зростає роль управління цим процесом, горизонтальних і вертикальних зв'язків, які суттєво впливають на його прискорене здійснення.

Розроблена модель ІП відображує його особливості і відповідає реалізації принципу релевантності цього процесу в органах публічної влади. Ця модель побудована на уточненні повного життєвого циклу державно-управлінських нововведень для умов їх директивного впровадження. На відміну від ІП третього покоління, структура якого інтегрує елементи стратегічного менеджменту та інноваційні ресурси, використання системно-діяльнісного підходу дозволяє наочно розвести елементи основної і супровідної складових інноваційної діяльності ОПВ, а також встановити її ключові внутрішні взаємозв'язки. Поміж сукупності різноманіття основних видів і способів супроводу, основними є ті, що забезпечують навчання, дослідження, міжорганізаційну і внутрішньо-організаційну комунікацію, між організаційні взаємозв'язки, інформаційно-методичне і технологічне забезпечення.

Тема 6. ІННОВАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: СТРАТЕГІЧНИЙ ПІДХІД

6.1. Загальний підхід до розроблення моделі інноваційної діяльності системи органів публічної влади.

6.2. Базова модель інноваційної діяльності системи органів публічної влади.

6.1. Загальний підхід до розроблення моделі інноваційної діяльності системи органів публічної влади

Теоретико-прикладними передумовами для розгляду моделі інноваційної діяльності системи ОПВ є переконливі твердження відомих вчених. Так, на думку соціологів, усебічне реформування різних сфер суспільства оснований на прагненні подолати і змінити традиційні цінності на нові, які сприятимуть соціальним змінам та економічному зростанню.

Визначальну роль у розвитку суспільства Л. Морган, П. Штомпка вбачають у масштабному поширенні нововведень як засобу задоволення людських потреб. Ю. Яківець в основу чергування цивілізацій покладає закономірності й тенденції масштабних змін в індивідуумах, технологіях, економіці, соціально-політичній і духовній сферах. Ці твердження вмотивовують суспільство до здійснення інноваційної діяльності стратегічного характеру. При цьому слід розуміти, що у періоди подолання криз переважна більшість традиційних підходів, моделей, зокрема в галузі публічного управління та адміністрування, не спрацьовує належним чином, що потребує їх якісного оновлення, розроблення нових відповідно до теперішніх реалій. У цьому контексті модель інноваційної діяльності системи ОПВ має надто важливе практичне значення для забезпечення успішної реалізації державно-управлінської реформ. Переконливим практичним аргументом щодо актуальності саме цієї моделі є необхідність своєчасного директивного масштабного поширення нововведень у системі ОПВ у межах здійснення реформ. Саме масштабність поширення ДУН забезпечить отримання масштабного ефекту від їх упровадження: масштабне оновлення ефективності (результативності, економічності) діяльності системи ОПВ.

Для подальшого розгляду предмету цієї теми спираємося на твердження попередньо викладеного навчального матеріалу щодо моделі інноваційної діяльності в ОПВ. Це дозволяє вважати, що ІД системи ОПВ також є відкритою системою, внутрішня логіка якої також має взаємозв'язані складові: основний процес, процес управління, ресурсне забезпечення, види і способи супроводу. Тобто побудова моделі ІД системи ОПВ також ґрунтується на методології системного та системно-діяльнісного підходів. Однак ця модель відрізняється від попередньо розглянутої: є розподіленою у просторі ієрархії системи ОПВ та у часі здійснення державно-управлінських реформ. Ця модель також ураховує загальні положення теорії інновацій, зокрема публічного управління та адміністрування.

Основною складовою моделі ІД ОПВ є інноваційний процес (відповідає «інструментальному (базовому)» рівню моделі ІД системи ОПВ). Процес же поширення ДУН є основною складовою моделі ІД системи ОПВ. Цей процес є керованим та утворюється послідовністю успішно здійснених ІД ОПВ (інноваційних процесів). Основною відмінністю моделі ІД системи ОПВ поряд з іншими її особливостями є процес поширення нововведення.

У цій темі (лекції) приділимо увагу концептуальному підходу до побудови базової моделі ІД системи ОПВ. Для цього слід урахувати, що процес упровадження ДУН може стосуватися значної кількості ОПВ: територіальних і структурних підрозділів центральних ОБВ, підрозділів облдержадміністрацій, райдержадміністрацій та органів МСВ. Слід зазначити, що кількість структур, які мають підлягати інноватизації, може становити сотні одиниць. Нині в Україні нараховується більше 400 райдержадміністрацій. При такій кількості ОПВ загострюється питання про забезпечення ефективного управління поширенням нововведень у системі ОПВ.

Принцип системного підходу вказує, що ефективне управління може бути забезпечено за наявності 6–10 підпорядкованих компонент. Виконання цього принципу потребує декомпозиції стратегічних цілей C_1 ІД системи ОПВ на підцілі $C_{1.1} - C_{1.n}$: на сукупність цілей стратегічних одиниць інноваційного оновлення (далі – СОІО). Також потрібно здійснити поділ останніх на підцілі $C_{1.1.i}$ інструментального рівня. За великої кількості ОПВ, що підлягає інноватизації, може виникнути необхідність декомпозиції дерева цілей на додаткові проміжні рівні. Такий поділ має супроводжуватися відповідним делегуванням частини повноважень «зверху донизу». Ці та попередні твердження (щодо побудови ІД ОПВ) дозволяють сформулювати базову модель ІД системи ОПВ як відкриту систему.

Закон України «Про інноваційну діяльність» і чинна ієрархія системи ОПВ дозволяють з навчальною метою розглядати трирівневу концептуальну (базову) модель ІД цієї системи. Структура цієї моделі має складатися з вертикальним розподілом на загальносистемний (КМУ як ОБВ найвищого рівня), функціональний (ОБВ центрального та регіонального рівнів) та інструментальний (ОПВ місцевого рівня, підрозділи і територіальні структури центральних ОБВ) рівні. Подальше уточнення базової моделі по її вертикалі та горизонталі має визначатися її спроможністю здійснити ефективне управління поширенням нововведення як загалом в системі ОПВ, так і у межах окремої СОІО. При цьому слід керуватися принципом необхідності і достатності кількості рівнів управління в конкретних умовах практики. Надмірна деталізація (або укрупнення) елементів моделі призведе до її ускладнення (або спрощення), що неодмінно вплине на ефективність управління нововведеннями і не завжди вдало. Один із способів успішного поширення

ДУН ОПВ ґрунтується на поетапному здійсненні цього процесу з використанням набутого позитивного досвіду.

6.2. Базова модель інноваційної діяльності системи органів публічної влади

Більш докладно розглянемо базову модель ІД системи ОПВ, яка містить сукупність моделей ІД ОПВ: відображує взаємозв'язок теорії з практикою. Її функціонування полягає у тому, що сукупність результативних «інструментальних» ІД утворює «функціональний» процес поширення нововведення (у СОІО). Своєю чергою сукупність результативних «функціональних» ІД (у сукупності СОІО) утворюють процес поширення нововведення на «загальносистемному» рівні (у системі ОПВ). Ці процеси є основними складовими «загальносистемної» і «функціональної» ІД відповідно. Їх управлінські складові націлені на досягнення результатів цих процесів. Усі рівні ІД системи ОПВ містять відповідні ресурси, можливості, види та способи супроводу. При цьому вищі рівні компенсують їх нестачу на нижчих рівнях. Кожен рівень моделі ІД системи ОПВ охоплений зворотнім зв'язком, який реалізує функції стратегічного контролінгу та системного взаємозв'язку практики і теорії.

Модель ІД системи ОПВ містить зв'язки із зовнішніми складовими: публічно-управлінською практикою, теоретико–прикладними інноваційними знаннями, ресурсами та можливостями, забезпечувальними передумовами, видами і способами супроводу. Відповідні складові також компенсують їх дефіцит у системі ОПВ, створюють сприятливі умови для здійснення ІД.

Безумовно, під час розроблення управлінських рішень постане питання про необхідність більш глибокої деталізації інформації щодо: факторів зовнішнього і внутрішнього середовищ; невідповідностей нормативно-правового забезпечення; навчальних потреб з підготовки реформаторських кадрів, майданчиків для комунікації, сертифікації нововведень, міжорганізаційної співпраці тощо. Корисними стануть: досвід пілотних інноваційних проектів; результати проектно-випробувальних досліджень; особливості впровадження нововведень спорідненого характеру та інформаційно-інтелектуальні напрацювання тощо.

Загалом базова модель ІД системи ОПВ просторово розподілена та оснований на тому, що інноваційні діяльності кожного з рівнів є взаємозв'язаними за цілями «зверху донизу». Як вже зазначалося, кількість рівнів цієї моделі за вертикаллю може коригуватися залежно від вимог до її ефективності загалом. У такому випадку необхідно керуватися положеннями системного підходу і особливостями практики застосування цієї моделі.

У рамках базової моделі інноваційний процес є більш спрощеним за

класичний ІП та інші його покоління. Особливо це стосується упровадження вже застосованої (запозиченої) ідеї в інших середовищах. У цьому процесі мають бути вилучені невластиві йому елементи, зокрема управлінського та забезпечувального характеру. Їх необхідно віднести до складових, які для цього призначені.

Довготривалість і масштабність упровадження ДУН зумовлює більш розширену базу невизначеностей для управлінської ситуації для ІД системи ОПВ, ніж для «інструментальної» ІД. Це є головною передумовою для використання методів і систем стратегічного управління процесами поширення нововведень. Результати стратегічного аналізу зовнішнього і внутрішнього середовищ системи ОПВ є підґрунтям для вибору виду інноваційної Стратегії, яка за цілями має бути зорієнтована на реалізацію відповідних завдань державно-управлінських реформ. Ця Стратегія має бути подана ієрархію стратегій, які взаємозв'язані за цілями по вертикалі. При цьому стратегії вищих рівнів мають бути орієнтирами для нижчих, і, навпаки, останні слугуватимуть засобом реалізації перших.

Модель ІД системи ОПВ містить різнорівневі прямі та зворотні, зовнішні і внутрішні зв'язки. Їх кількість має вибиратися з огляду на їх необхідність і достатність (з огляду на оптимальність моделі). Інакше, слід очікувати зниження ефективності ІД, її успішності, стриманої (млявої) реакції на внутрішні і зовнішні зміни.

Запозичення інноваційних ідей із споріднених та інших середовищ указує на цінність теоретико-прикладних знань для реалізації сучасних державно-управлінських реформ. Спираючись на загально визнані поняття «теорія», ці знання мають у логічно організованій формі відображувати:

- теоретичні засади концепцій інноваційного розвитку системи ОПВ, їх принципи та ідеї їх реалізації, а також закони, закономірності, підходи, моделі, методи досліджень ІД системи ОПВ, її основні складові, її закономірності, методи і способи супроводу, твердження, понятійно-категоріальний апарат тощо. При цьому теоретична модель ІД системи ОПВ має системно і цілісно віддзеркалювати реальну сутність її побудови, функціонування і наслідків її реалізації з використанням визнаних понять;

- прикладні розробки з вітчизняного та світового досвіду впровадження ДУН, їх типові форми й особливості їх об'єктивації, зокрема запозичених зі споріднених та інших видів практик, використаних для відновлення ефективності системи ОПВ; практичні моделі і підходи до реалізації ІД у цій системі, її основні складові, їх закономірності, методи і способи супроводу, зокрема щодо діагностування зовнішніх та внутрішніх факторів, ресурсів і можливостей тощо.

До функцій інноваційних знань можна віднести:

- системне описово-інформативне уявлення і пояснення в необхідному та достатньому обсязі сутності та особливостей здійснення ІД системи ОПВ, взаємодію її основних складових і процесів;

- методологічне обґрунтування становлення і розвитку теорії ІД

системи ОПВ, прогнозування процесу поширення ДУН та їх наслідків;

– практичне опрацювання питань, пов'язаних із завчасним забезпеченням готовності системи ОПВ до нововведень у рамках державно-управлінських реформ, до панівної її ролі у самовідновленні ефективності та реалізації на цій основі нових стратегічних пріоритетів державної політики.

Спираючись на Енциклопедію державного управління, державно-управлінську практику в контексті цього дослідження можна більш докладно охарактеризувати як:

– об'єкт інноваційного розвитку з метою відновлення ефективності системи ОПВ шляхом здійснення масштабних якісних змін у ній;

– джерело прикладних інноваційних знань, отриманих шляхом вивчення, узагальнення і поширення кращого досвіду щодо впровадження ДУН, виявлення і формування в цьому аспекті нових фактів і емпіричних закономірностей;

– об'єкт емпіричних досліджень, результати яких у поєднанні з іншими теоретичними знаннями сприятимуть утворенню цілісної теорії нововведень системи ОПВ на основі єдиних принципів;

– цілеспрямований вид діяльності сукупності професійно підготовлених фахівців із питань управління функціонуванням і розвитком суспільства;

– головний спосіб досягнення суспільно значущих політичних цілей в економічній і соціальній сферах, організації і упорядкуванні соціальної неоднорідності суспільства, забезпеченні його цілісності і безпеки, реалізації стратегічних пріоритетів державної політики тощо;

– поєднання діяльностей ОПВ з метою забезпечення їх конструктивного впливу на всі процеси у суспільстві.

Важливим інструментом в теорії державно-управлінських нововведень є принципи побудови базової моделі ІД системи ОПВ, які буде розглянуто у наступній темі.

Реформування публічно-управлінської практики. «Інноваційна діяльність системи органів публічної влади» – це діяльність, що системно поєднує управління, здійснення й забезпечення різнорівневих процесів системи ОПВ з використанням зовнішніх і внутрішніх ресурсів, можливостей, видів і способів супроводу.

Побудова моделі ІД системи ОПВ основана на використанні принципів системного і системно-діяльнісного підходів. Їх використання забезпечило структурування внутрішньої логіки цієї моделі передусім шляхом виділення її основної складової (загально системного процесу поширення нововведення) і виокремлення інших її супровідних складових.

Своєю чергою, декомпозиція цього процесу на підпроцеси зумовила утворення відповідних для них супровідних складових на функціональному

рівні моделі. Кожен з цих підпроцесів поєднав відповідні ІД ОПВ на найнижчому рівні моделі.

Тема 7. ОСОБЛИВОСТІ ПОШИРЕННЯ НОВОВВЕДЕНЬ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

7.1. Загальні теоретичні засади про процес поширення нововведень.

7.2. Приклади процесів поширення державно-управлінських нововведень.

7.3. Принципи побудови інноваційної діяльності системи органів публічної влади.

7.1. Загальні теоретичні засади про процес поширення нововведень

Процес поширення нововведень підпорядкований певній закономірності, яка оснований на своєрідній логіці соціальної поведінки потенційних користувачів.

Спостерігаючи природу цього процесу, Г. Тард першоосновою поширення нововведень установив ефект наслідування (імітації): копіювання і повторення поведінки одних індивідів іншими, зокрема щодо нових ідей або уречевлених об'єктів у суспільстві. Рушійним чинником цього ефекту дослідник вважає міжособистісну комунікацію, яка за його теорією щодо функціонування суспільства становить основу його розвитку. Цей дослідник першим установив закономірність поширення нової ідеї та описав її S-подібною кривою.

Спираючись на ці твердження, Ф. Басс і Е. Роджерс збагатили теоретико-прикладні засади процесу поширення нововведень. Перший дослідник запропонував та аналітично опрацював визнану у світі модель прогнозування дифузії нових продуктів широкого вжитку. Другий дослідив закономірності, складові та етапи процесу дифузії інновацій, роль у ньому агентів змін, критичної маси користувачів, властивості та наслідки поширення нововведень у соціальній системі, організаціях. Також він частково дослідив питання інноватизації органів публічної влади та залежно від інновативності впроваджувачів згрупував їх за п'ятьма категоріями. Н. Чухрай, Р. Патора, Д. Енджел та інші дослідники поклали моделі Басса та Роджерса в основу маркетингового забезпечення ІД.

Е. Роджерс, А. Ясінські та інші дослідили цей процес у соціальному та виробничому аспектах. У цьому процесі ключовими виокремили нововведення, його впроваджувачів (суб'єкти соціальної системи), швидкість сприйняття ними його ідеї та поширення інформації про нього

засобами комунікації. Вивчення досвіду впровадження ДУН свідчить, що і для ІД системи ОПВ ці складові також є визначальними. Водночас додатково використовувалося цілеспрямоване інноваційно-орієнтоване навчання, яке є потужним інструментом у поширенні інформації про ДУН. Тому за сприятливих умов і використання зазначених вище ключових елементів процесу поширення нововведень можна забезпечити успішне впровадження ДУН на інструментальному рівні ІД системи ОПВ.

Спираючись на твердження дослідників (стосовно впровадження нововведень у соціальних системах, організаціях), модель Басса графічно відображується S-подібною закономірністю. Ця крива характеризує сумарне накопичення кількості користувачів ДУН у часі. S-подібну криву можна використати для опису «функціональних» і «загальносистемного» процесів.

У формуванні цієї закономірності поряд з іншими чинниками ключовим (прямо пропорційним, рушійним) вважається належний рівень розвиненості інноваційних потенціалів упроваджувачів, що передусім забезпечується достатнім ступенем їх інноваційної активності (інновативності), їх сприйнятливості до нововведень. У цьому полягає особливість логіки формування успішного процесу поширення нововведень на відміну від визнаного розуміння сутності процесу тільки як певної закономірності здійснення етапів і стадій, спрямованих на досягнення певного результату.

S-подібна закономірність (модель Басса) відображується також схематично. У цьому випадку масове поширення однотипної інноваційної ідеї розглядається як сумарно-послідовне її впровадження (накопичення, акумулювання) у соціальній системі внаслідок цілеспрямованого впливу ЗМІ та міжособистісної комунікації (далі – МОК) користувачів і послідовників.

ЗМІ первісно активізують новаторів і перших упроваджувачів, які започатковують процес поширення нововведень: вплив цих засобів визначається коефіцієнтом h . З часом посилюється вплив МОК (коефіцієнт g), яка стає панівною (найбільш впливовою, ніж ЗМІ на наступних етапах процесу поширення) і забезпечує самопідтримку цього процесу. Як правило, $g / h = 0.1$, а $0 < g, h < 1$.

Маркетологи США на прикладі поширення товарних інновацій встановили середнє значення коефіцієнтів $h = 0,03$, $g = 0,38$ (останній може набувати значень в інтервалі $0 < g < 0,9$); тобто першими користувачами є лише 3 % від загальної кількості упроваджувачів.

Під час опитування державних службовців було виявлено, що МОК співвідноситься за ступенем впливу з цілеспрямованим навчанням, оскільки рівні довіри до викладача й користувача щодо їх обізнаності про нововведення є близькими за значеннями, тому у структурі моделі ІД системи ОПВ необхідно приділити увагу кількості горизонтальних зв'язків для забезпечення ефективної МОК.

S-подібна закономірність також описується аналітичним рівнянням

$$K_t(t) = K_{t-1} + h (N(t) - K_{t-1}) + g K_{t-1} / N(t) (N(t) - K_{t-1}), \quad (7.1)$$

де $N(t)$ – кількість потенційних упроваджувачів, що змінюється у часі;

K_t, K_{t-1} – значення зростання кількості користувачів у фіксовані моменти часу t і $t-1$ відповідно;

$h (N - K_{t-1})$ і $g K_{t-1} / N (N - K_{t-1})$ описують початковий (зумовлений активністю новаторів і перших користувачів) і наступний (зумовлений активністю інших користувачів) етапи процесу поширення.

Оскільки потенційна кількість ОПВ-упроваджувачів попередньо відома, то $N(t) = N = \text{const}$, що спростить рівняння (7.1).

Моделі Басса і Роджерса є взаємозв'язаними. Остання модель характеризує швидкість зміни кількості нових користувачів у часі або їх інтенсивність у часі. Дзвінокоподібна крива ($K'(t)$) відповідає похідній від функції $K(t)$ у рівнянні (7.1). Це твердження справедливе для випадку достатньої статистики, коли крива $K'(t)$ спрямовується до нормального закону розподілу щільності ймовірності випадкових величин, який характеризується середнім значенням випадкової величини k_m і стандартним відхиленням s_d . Останню характеристику Е. Роджерс використав для відносного розподілу користувачів у часі залежно від їх інноваційної активності за категоріями: новатори – 2,5 %; ранні користувачі – 13,5 %; рання та пізня їх більшість – по 34 %; села – 16 %.

У практичному аспекті досягнення максимуму швидкості зміни нових користувачів у часі (точка «перегину» кривої) є сигналом для започаткування впровадження нововведення іншого типу, оскільки половина кількості потенційних упроваджувачів уже стали користувачами. Е. Роджерс, досліджуючи дифузії інновацій у соціальних системах (певне територіальне утворення, організація), спирається на зазначені моделі та висловлює думку про можливість їх використання у публічному секторі з огляду на те, що в загальних рисах умови інноваційних змін подібні.

«Критична маса» користувачів характеризує момент настання точки самопідтримки процесу поширення нововведення, яка є важливою для контролю моменту його успішного розгортання. Саме на її утворенні необхідно своєчасно зосередити всі зусилля на початковому етапі процесу поширення. Для виявлення цієї точки пропонується використати додаткову модель (приміром, модель «критичної маси»), яка є другою похідною від кривої $k_1: K''(t) = K(t)$. Окрім того, точка мінімуму другої похідної спрогнозує момент утворення забар – кількості упроваджувачів, які відхилять нововведення.

Зазначені вище моделі є цінним теоретико-методологічним підґрунтям для прогнозування перебігу в часі процесу поширення ДУН. Однак можливі певні зміни у розглянутих моделях з огляду на те, що: цей тип нововведень відрізняється від інших; особливим є вітчизняне середовище їх поширення, зокрема має місце більш жорстка регламентація організаційної культури в системі ОПВ, низька інновативність цих органів, висока стійкість до інноваційних змін

українського суспільства загалом тощо. Слід також звернути увагу на вплив інших складових ІД системи ОПВ.

Процес поширення державно-управлінського нововведення – це процес масштабного залучення до нововведень у системі ОПВ, що передусім оснований на цілеспрямованому поширенні інформації про директивно визначену новацію в середовищі публічних службовців: спочатку через ЗМІ, а потім у межах комунікації «користувач-упроваджувач».

7.2. Приклади процесів поширення державно-управлінських нововведень

Дослідження процесу поширення інструментів державного менеджменту в ОПВ України (СУЯ, стратегічного планування, статуту територіальної громади (далі – Статут), меморандуму щодо стабілізації цінової ситуації на ринку медичних товарів і послуг (далі – Меморандум), WEB-сайту, е-документообігу тощо) підтвердили наявність S-подібної закономірності в умовах системи ОПВ. Нижче наведені результати емпіричних оцінок із використанням моделей Басса, Роджерса та «критичної маси».

Найбільш представленими є результати досліджень директивного поширення стратегічного планування (на регіональному рівні, рис. 2.9) і Меморандуму. Перший інструмент упроваджувався довготривало: протягом семи років (2004–2011 рр.). Цей процес супроводжувався активним впливом ЗМІ, МОК і цілеспрямованого навчання. Ці дослідження підтверджують наявність S-подібної та дзвінокоподібної закономірностей.

Найвищий рівень інтенсивності впровадженнь відповідав початку 2007 року. Процес упровадження був складним. Хвилеподібність кривої пояснюється впливом головного стримувального фактора: часта зміна вищого керівництва країни спричиняла зміни у пріоритетах розвитку Одеської та інших областей.

Упровадження Меморандуму є короткостроковим: його започатковано в 2010 році під патронатом голови Одеської облдержадміністрації. Здобутий досвід було рекомендовано Держцінінспекцією України для інших регіонів. Закономірності поширення цього інструменту побудовано за емпіричними та прогнозними оцінками.

Масштабне впровадження Меморандуму також супроводжувалося комунікативними заходами у середовищі працівників цього центрального ОВВ і висвітленням у відповідних інформаційно-методичних матеріалах на його сайті. Наприкінці 2010 року у 20 областях України та в м. Києві Меморандум було упроваджено. Найвищий рівень упровадженнь відповідав липню – вересню 2010 року. Половину упровадженнь здійснено менше ніж за квартал. Від жовтня 2010 року актуальність цього інструменту зменшилася через появу нових умов, які потребували перегляду

(переукладання) Меморандуму. Незавершеність процесу масштабного впровадження цього ДУН утворено селами із семи регіонів, які під час опитування підтвердили свою думку щодо відхилення цього нововведення. За прогнозними оцінками на завершення цього процесу потребувалося б ще шість місяців.

Висока швидкість упровадження Меморандуму зумовлена його гострою потребою для стабілізації соціальної напруженості в зазначеній сфері в регіонах, а також відносною легкістю його розроблення та впровадження, явно вираженою ініціативою та наявністю управління процесом його поширення на всіх рівнях. Цим пояснюються високі значення експериментально визначених коефіцієнтів $g = 0,44$ і $h = 0,33$. Відносна кількість «критичної маси» користувачів – $T_{km} \approx 20\%$. Прогнозна крива досить добре збігається з емпіричною, що дозволяє стверджувати про наявність S-подібної закономірності та можливість застосування моделі Басса для прогнозування процесу масштабного впровадження ДУН. Шляхом опитування також було виявлено основні сприятливі та стримувальні чинники для поширення Меморандуму. До перших було віднесено: підтримку вищого керівництва регіону та Держцінінспекції України, ініціативу її регіонального підрозділу; необхідність термінової стабілізації цінової ситуації в регіоні; узгоджену взаємодію з іншими причетними до зазначеного питання структурами тощо. Стримувальними факторами стали: відсутність цілеспрямованих інформаційно-методичних матеріалів і фінансування на розроблення і упровадження, а також брак фахівців і практичного досвіду з упровадження цього нововведення; наявність регіональних уподобань споживачів препаратів і поглядів керівництва на Меморандум, а також особливості менталітету підприємців тощо. Прискорити цей процес можна було за наявності більш дієвого управлінського впливу на вищому рівні та відповідного його забезпечення.

В апаратах деяких облдержадміністрацій було впроваджено СУЯ в рамках Державної цільової програми. Це можна пояснити наявністю належної інноваційної активності її населення до нововведень.

Упровадження СУЯ в інших регіонах спричинило труднощі, що зумовило необхідність продовження терміну дії програми ще на два роки, яка потім була зовсім скасована. Тільки Головдержслужба (ініціатор впровадження СУЯ) і її територіальні підрозділи впровадили цей інструмент ще на початку 2007 року – майже протягом одного кварталу. Водночас швидкому впровадженню СУЯ сприяли її активна позиція як ініціатора цього ДУН і використання структурно-функціональної подібності її територіальних підрозділів. Таким чином, було використано єдину форму об'єктивації типової ідеї цього нововведення, що скоротило період його адаптації до нових умов.

Прогнозні оцінки поширення СУЯ у 27 місцевих держадміністраціях регіонального рівня України в директивновизначний (перший) термін дозволили виявити найбільш важливі характеристики цього процесу. Так,

на початку V кварталу мала утворитися «критична маса» користувачів ($T_{km} \approx 15\%$ від їх загальної кількості), що було б достатньо для розвитку МОК. Середина VI кварталу відповідала б точці «перегину» – досягненню максимуму утворення нових користувачів: при десяти упровадженнях на квартал і загальній кількості впроваджень 17 одиниць. Оптимальна протяжність «інструментальної» ІД $T_{opt} = 5,5$ кварталів. Оптимальна інноваційна активність упроваджувачів $I_{aopt} \approx w/T_{iopt}$ відповідає точці «перегину», де w – коефіцієнт пропорційності. З урахуванням продовженого терміну впровадження СУЯ (до кінця 2010 року) максимум швидкості (інтенсивності) упроваджень (три одиниці) зменшується втричі, якщо порівняти з попереднім прикладом. При цьому загальна кількість упроваджень зменшується на дві одиниці для точки «перегину»: формується протягом 8,5 кварталів. «Критична маса» упроваджувачів утворюється протягом V кварталів. У XI кварталі прогнозується 84 % упроваджень СУЯ: 16 % – новатори та перші упроваджувачі та 68 % – рання та пізня їх більшість. Отже, на 25.01.2009 року упровадження можна було б вважати загалом завершеним. Забари (чотири одиниці) могли б завершити процес упровадження СУЯ протягом останніх VIII кварталів.

Наведені приклади прогнозних та емпіричних оцінок наочно свідчать про те, що масштабне поширення ДУН також підпорядковується S-подібній закономірності. Вказують на правомірність використання моделей Басса, Роджерса та «критичної маси» для ІД системи ОПВ. Функції цих моделей полягають у:

- прогнозуванні розвитку в часі процесу поширення нововведень у просторі системи ОПВ загалом;
- діагностуванні кількісного складу потенційних упроваджувачів (ОПВ) за їх інновативністю, зокрема щодо кількості успішних користувачів і сіл (консерваторів), які стримуватимуть здійснення інноваційних змін у встановлений термін;
- прогнозуванні точок утворення «критичної маси» і «перегину» користувачів нововведення і контролі успішності їх упровадження.
- розроблення моделі процесу поширення нововведень (відома як модель Басса) є результатом емпіричних спостережень, який формується шляхом інформаційного впливу ЗМІ та міжособистісної комунікації на потенційних упроваджувачів. Теоретично ця модель описується графічно, схематично і аналітичним рівнянням, які відображують перебіг накопичення кількості користувачів нововведенням у часі. Аналітично її перша похідна (модель Роджерса) описує швидкість зміни кількості користувачів у часі, а її друга похідна (модель критичної маси користувачів) відображує прискорення цих змін також у часі.
- результати емпіричних досліджень підтвердили можливість її використання в теорії та практиці інновації публічного управління та адміністрування.

7.3. Принципи побудови інноваційної діяльності системи органів публічної влади

Принципи побудови інноваційної діяльності системи органів публічної влади – це сукупність провідних теоретико-прикладних положень (правил), які становлять основу конструювання концептуальної моделі інноваційної діяльності системи органів публічної влади.

Сформулюємо принципи побудови та функціонування моделі ІД системи ОПВ:

1. Принцип системності інноваційної діяльності, згідно з яким побудова ІД системи ОПВ має розглядатися як відкрита система, що взаємозв'язує різнорівневі (загальносистемну, функціональну та інструментальну) підсистеми інноваційних діяльностей, співвіднесених з відповідними рівнями ієрархії цієї системи.

Згідно з цим принципом кожна з підсистем ІД системи ОПВ утворюється взаємозв'язаними складовими з управління і здійснення відповідних процесів (на вищих рівнях – процеси поширення нововведень, а на найнижчому рівні – інноваційний процес), їх забезпечення відповідними ресурсами з використанням зовнішніх і внутрішніх можливостей, видів і способів супроводу. Поширення успішних «інструментальних» ІД сформують відповідні «функціональні» інноваційні діяльності, а останні утворюють ІД системи ОПВ.

2. Принцип релевантності інноваційного процесу та процесу поширення нововведення, згідно з яким їх побудова має відповідати особливостям логіки масштабного впровадження нововведення з урахуванням особливостей функціонування різнорівневих ІД.

Закономірність формування загальносистемного процесу поширення нововведень визначається логікою результативного (успішного) поширення ІД у функціональному рівні. Процес поширення кожної з останніх утворюється логікою результативного здійснення «інструментальних» ІД в конкретному ОПВ. Процес поширення оснований на інформаційному впливі масової комунікації щодо нової ідеї. Побудова ІД визначається внутрішньоорганізаційними особливостями впровадження нововведень у ОПВ з урахуванням специфіки реалізації державно-управлінських реформ.

3. Принцип S-подібної закономірності, згідно з яким моделі Басса, Роджерса та «критичної маси» становлять першооснову прозорого та наочного відображення процесу фіксації нововведень у просторі системи ОПВ.

Перша модель відображує кумулятивне накопичення користувачів нововведення у часі в масштабі системи ОПВ. Модель Роджерса відображає інтенсивність (швидкість) упровадження нововведень як зміну кількості користувачів у часі в системі ОПВ, а також характеризує розподіл

потенційних упроваджувачів у часі залежно від їх інноваційної активності. Наступна модель відображує точку утворення «критичної маси» користувачів як передумову для започаткування успішного розгортання процесу поширення нововведень.

4. Принцип необхідності і достатності передумов, згідно з яким успішне здійснення ІД системи ОПВ можливе за своєчасного створення та використання зовнішніх і внутрішніх можливостей.

Відповідно до цього принципу провідними передумовами є наявність:

- політичного ініціювання нововведень, активного сприяння їх упровадженню, ефективного організаційно-правового та фінансово-економічного забезпечення ІД з урахуванням належної мобілізації і використання вітчизняної і міжнародної фінансової її підтримки;

- розвиненої інноваційної інфраструктури завдяки створенню в інтересах ІД структур різних форм власності (включаючи суб'єкти державно (публічно-управлінської освіти і науки) з надання освітніх, дослідних, інформаційно-консалтингових, комунікаційних та інших послуг, інформаційно-інтелектуальних баз знань, сайт-майданчиків з обміну відповідним досвідом тощо;

- унормованого забезпечення становлення, розвитку та використання науково-інноваційного потенціалу системи ОПВ; ефективної та взаємовигідної співпраці між суб'єктами ІД під час створення, масштабного поширення та застосування нововведень; «пом'якшення» протиріч між цілями й завданнями ІД і поточного (узвичаєного) функціонування системи ОПВ під час їх одночасного здійснення.

5. Принцип стратегічності інноваційного розвитку системи ОПВ, згідно з яким кінцевий результат державно-управлінських реформ досягається шляхом якісного оновлення цієї системи у повному обсязі через масштабне впровадження і застосування нововведень.

Реалізація цього принципу має ґрунтуватися на: відповідності пріоритетів інноваційного розвитку системи ОПВ світовим тенденціям шляхом систематичного, вчасного і швидкого реагування на нові зовнішні виклики і внутрішні потреби; застосуванні методів стратегічного менеджменту для управління поширенням ДУН, де стратегії вищого рівня є орієнтиром для нижчих, а останні є засобом реалізації перших. Цілі ІД вищих рівнів мають бути зорієнтовані на успішне здійснення процесів поширення нововведень як у системі ОПВ загалом, так і у відповідних її функціональних сегментах, а на інструментальному рівні спрямовані на вдалу реалізацію внутрішньо-організаційних ІП.

Загальносистемна стратегія має бути узгоджена з місією, стратегічними пріоритетами й цілями державно-управлінських реформ відповідно до стратегічного бачення відновленого стану системи ОПВ як кінцевого результату здійснення цих реформ. Кількість стратегічних пріоритетів реформ має бути раціональною з точки зору уникнення перевантаженості системи ОПВ нововведеннями та браку ресурсів на них,

дотримання синхронності в їх упровадженні у часі та просторі. Розроблення інноваційної Стратегії має спиратися на результати стратегічного аналізу об'єктивних оцінок зовнішніх і внутрішніх факторів системи ОПВ, зокрема щодо: особливостей нововведень, їх практичної придатності для задоволення потреб реформування; наявності сприятливих і негативних політичних, організаційно-правових, соціальних, фінансово-економічних та інших чинників; стану інноваційного потенціалу цієї системи й обсягу потреб у зовнішніх ресурсах; можливих факторів спротиву нововведенням і шляхів їх уникнення тощо.

6. Принцип зворотного зв'язку, згідно з яким цей вид зв'язку має забезпечувати реалізацію функцій стратегічного контролінгу та системного взаємозв'язку практики та теорії на кожному рівні ІД системи ОПВ.

У першому випадку цей принцип забезпечує контроль як поточних оцінок показників щодо поширення нововведень, так і їх надмірного відхилення від прогнозованих значень, а також виявлення причин їх виникнення, з'ясування шляхів їх усунення тощо. Для цього здійснюються аналіз невідповідностей, виявлення раціональних шляхів їх подолання та успішного досягнення попередньо визначених результатів бажано у повному обсязі, у встановлений термін і з належною якістю.

7. Принцип оптимальності ІД системи ОПВ, згідно з яким її успішне здійснення можливе при виконанні необхідних і достатніх передумов для побудови її структури та відповідних зв'язків.

Цей принцип реалізується шляхом обрання мінімально необхідної кількості:

- рівнів ієрархії ІД системи ОПВ, але достатньої для забезпечення успішного впровадження нововведень загалом у цій системі;
- принципово необхідних (жорстких) внутрішніх зв'язків як необхідної передумови для своєчасного реагування на внутрішні та зовнішні зміни;
- неформальних (горизонтальних) зв'язків у структурі ІД системи ОПВ як ключового чинника у створенні ефективної міжорганізаційної комунікації з метою забезпечення самопідтримувального ефекту для успішного розгортання процесу поширення нововведень;
- зовнішніх зв'язків за рівнями ієрархії ІД системи ОПВ, але за умови їх достатності для якісного управління і нормального її функціонування загалом. Ці зв'язки передусім торкаються зовнішніх ресурсів, забезпечувальних передумов, видів і способів супроводу, теоретико-прикладних інноваційних знань і державно (публічно)-управлінської практики.

8. Принцип інноваційної готовності кадрового ресурсу, згідно з яким кадровий склад публічної служби має бути професійно здатним до здійснення ІД і мати необхідні для цього освіту, рівень кваліфікації, здібності та навички.

Цей принцип реалізується шляхом цілеспрямованого формування:

– інноваційної культури в середовищі публічної служби через інноваційно-орієнтовану підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації передусім керівників і осіб кадрового резерву на керівні посади;

– певного прошарку державних менеджерів «проривного» характеру, які здатні й бажають стати «лідерами інноваційних змін» у рамках державно-управлінських реформ, мусять мати стратегічне мислення, аналітичні та практичні навички щодо управління інноваційним розвитком системи ОПВ на основі використання методів стратегічного менеджменту, спираючись на переваги сильних сторін і можливостей цієї системи, подолання загроз і кризових протиріч, нейтралізацію слабких сторін.

Виконання вище викладених принципів забезпечить успішне здійснення ІД системи ОПВ, основним критерієм якої є вдала реалізація процесу поширення нововведень $K_s(t)$. Виконання цього критерію можливе за умови належного виконання вище зазначених принципів P_i . Сукупність цих принципів формує поле сприятливих передумов для успішного здійснення ІД системи ОПВ та її основного процесу. Якщо поле цих передумов об'єднати функціоналом $A(P_1 \cdot P_n)$, то

$$K_s(t) = A(P_1 \cdot P_n) [K_{t-1} + h(N - K_{t-1}) + g K_{t-1} / N(N - K_{t-1})].$$

Поле сприятливих передумов можна розширити, урахувати інформаційний вплив ЗМІ h і міжорганізаційної комунікації g .

Тема 8. ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИМИ НОВОВВЕДЕННЯМИ

8.1. Обґрунтування вибору методу управління державно-управлінськими нововведеннями.

8.2. Система стратегічного і програмно-цільового управління державно-управлінськими нововведеннями.

8.1. Обґрунтування вибору методу управління державно-управлінськими нововведеннями

Вибір методу (системи) управління нововведеннями має ґрунтуватися на його відповідності типу управлінської ситуації (типу проблеми). У цьому випадку тип цієї ситуації має відповідати умовам інноваційної діяльності в системі органів публічної влади у межах здійснення державно-управлінськими реформ.

У теорії та практиці прийняття рішень поширено виокремлюють три найбільш визнані типові управлінські ситуації: 1) – «невизначеність повна» (проблема неструктурована), 2) – «ризик» (проблема слабо

структурована), 3) – «визначеність повна» (проблема добре структурована).

Спираючись на аналіз цих типів управлінських ситуацій у контексті державно-управлінських нововведень, доцільно відразу відхилити третій її тип, оскільки апіорі абсолютна визначеність не є характерною для інноваційної діяльності взагалі, особливо у випадку впровадження соціальних нововведень, тобто не будуть виконуватися умови для цієї ситуації: кожному рішенню відповідає відомий наслідок, ризик є прогнозованим, а рішення – усвідомлено раціональне.

За наявності першої ж управлінської ситуації мова йтиме про ірраціональні (інтуїтивні) рішення. Ці рішення спричинюють непрогнозований ризик, оскільки між рішеннями і їх наслідками відсутня навіть імовірнісна взаємозалежність. Узагалі перша управлінська ситуація для державно-управлінських нововведень є найменш імовірною, оскільки в апіорі існує деякий обсяг сприятливих передумов (можливостей) для успішного здійснення реформ у системі ОПВ. Такими є відносно високий рівень політичної волі до реформування цієї системи, існує державний механізм нововведень, має місце більш-менш стійке прагнення українського суспільства та публічних службовців до здійснення реформ, які унормовані державно-управлінськими рішеннями найвищого рівня, а також сформовано певний рівень реформаторської культури та усвідомлено відповідний вітчизняний і зарубіжний досвід тощо. Ці позитивні фактори вже первісно надають можливість розглядати управлінську ситуацію як таку, що містить деяку (часткову) структурованість проблеми. Тобто можна вже первісно віднести її до ситуації «ризик».

Поряд з цими сприятливими факторами виразно проявляється широка база негативних зовнішніх та внутрішніх факторів, зумовлених, невизначеностями (випадковостями). В умовах довготривалості і масштабності поширення ДУН їх мінливість значно ослаблює структурованість проблеми. Зокрема, ці невизначеності зумовлені особливостями прояву факторів спротиву, суперечностей унаслідок загострення:

- протиріччя характеристик ІД і ПУ практики під час їх одночасного здійснення, що зумовлено відмінностями їх місій, організаційної культури, структур, професійних компетентностей тощо;

- невідповідності типової ідеї ДУН потребам її практичного використання;

- недосконалостей зовнішніх передумов, що забезпечують успішність ІД (соціального, політичного, організаційно-правового, фінансово-економічного характеру тощо), основних видів і способів її супроводу;

- неоднорідності (гетерофільності) інноваційної готовності суб'єктів системи ОПВ, неповторності процесу поширення ДУН,

оригінальності ІП для кожного випадку їх здійснення.

Зовнішні невизначеності породжуються «розмитістю» попереднього визначення ролі, місця й порядку практичного застосування ДУН, обґрунтування обсягу необхідних ресурсів для його масштабного поширення. Важливим фактором є часта зміна керівництва ОПВ за політичними ознаками, що виявляється як розрив інституційної пам'яті. Властивості ДУН теж спричиняють невизначеності, що зумовлені:

- масштабністю і глибиною перетворень, за яких відбуваються системні зміни у ОПВ і в їх системі;

- складністю нововведень (односкладні, комбінаторні), труднощами сприйняття їх новизни (для запозичених і відкривальних ДУН) потенційними впроваджувачами, зокрема внаслідок прояву гетерофільності їх освіти, що характерно для теперішнього складу публічної служби;

- широкою базою їх виникнення, яка здебільшого є запозиченням нових практик, зокрема поза межами системи ОПВ, що потребує певних творчих зусиль і часу для адаптації нової ідеї;

- слабкою наочністю і доведеністю переваг, ефективності ДУН, спротивом їм публічних службовців унаслідок відчуття загрози їх службовому статусу, відносинам, а також стриманим прагненням до перемін, недосконалістю механізмів їх мотивації;

- обмеженнями наявної спроможності типової ідеї ДУН до реалізації (адаптування) в умовах системи ОПВ і, навпаки, пристосування останньої до першої унаслідок наявності «стійкості» регламентованої діяльності цієї системи до змін.

Викладені твердження загалом переконують у тому, що управлінська ситуація щодо поширення ДУН містить водночас позитивні і негативні фактори, які відповідно посилюють і в той же час ослаблюють структурованість проблеми. Тобто, утворюється слабо структурована проблема, яка відповідає ситуації «ризик».

Щодо вибору методу управління цими нововведеннями доцільно звернутися до напрацювань І. Ансоффа, який структурував розвиток процесу еволюції систем (методів) управління у підприємницькій сфері за такими етапами: – контроль виконання (фінансове планування); екстраполяція (довгострокове планування); передбачення змін (стратегічне планування); гнучкі екстрені рішення (стратегічне управління). На перших двох етапах застосовані методи управління, які відповідають управлінській ситуації «визначеність повна»: проблема достатньо структурована. Інші два етапи відповідають управлінській ситуації «ризик»: проблема слабо структурована. При цьому наголошується на тому, що перевага методу стратегічного управління надається за наявності невизначеностей і ризиків для явищ випадкового характеру, а у разі наявності можливості передбачення змін – стратегічному плануванню.

Також ці методи вважаються доцільними у випадках впливу суспільно-політичних факторів; обмеженості ресурсів; змін умов праці, постійного збільшення розриву між навантаженням на систему управління та її можливостями. У сучасному вимірі методи стратегічного менеджменту рекомендується застосовувати для ефективного вирішення вагомих, довгострокових і масштабних проблем, для яких характерними є новизна та складність завдань у мінливих умовах випадкового характеру. Ця ситуація відповідає умовам поширення нововведень у системі ОПВ.

Найвагомішими аргументами на користь обрання методу стратегічного менеджменту для управління нововведеннями є те, що:

- інноваційній діяльності взагалі притаманний підвищений рівень невизначеностей і ризиків у будь-якій галузі людської практики, включаючи публічне управління й адміністрування;

- інноваційному оновленню ефективності системи ОПВ (як і функціонуванню цієї системи загалом) також притаманне вирішення в умовах невизначеності назрілих, суспільно значущих, довгострокових і масштабних проблем різного характеру, які зумовлені внутрішніми і зовнішніми факторами як у суспільстві загалом, так у цій системі зокрема;

- нагальною для сьогодення є потреба випередженого (проактивного) і масштабного посилення стратегічної спроможності системи ОПВ шляхом упровадження інноваційних інструментів в умовах невизначеності з метою забезпечення якісного формування державної реформаторської політики та успішної реалізації її стратегічних пріоритетів.

Саме на цих аргументах наголошує принцип стратегічності інноваційного розвитку системи ОПВ.

Правильність обрання методу управління нововведеннями можна наочно та більш докладно підтвердити шляхом порівняння поточного, стратегічного та інноваційного менеджменту за вибраними ознаками. Таке порівняння поширено використовується, зокрема І. Ансоффом, М. І. Кругловим, А. А. Трифіловою, Ю. П. Шаровим, О. С. Віханським у контексті обрання методу управління організацією.

Результати цього порівняння демонструють доцільність використання поточного менеджменту лише для вирішення добре структурованих проблем внутрішньо-організаційного характеру: відповідає управлінській ситуації «повна визначеність». Порівняння ознак інших видів менеджменту переконують у доцільності використання стратегічного управління нововведеннями (табл. 8.1).

Таблиця 8.1

Порівняння поточного, стратегічного та інноваційного менеджменту

| Ознаки | Види менеджменту (методи управління) | | |
|--------------------------------|---|---|---|
| | Поточний | Стратегічний | Інноваційний |
| | управління організацією | | (управління ДУН) |
| Тип проблеми | Відома, повторна, добре структурована | Нова, неповторна, слабо структурована | Нова, неповторна, найменш структурована, залежна від нових умов |
| Масштаб проблеми | Внутрішньо-організаційний | | Загально системний |
| Рівень невизначеності | Низький | Високий | Більш високий |
| Реакція на проблему | Реактивна (запізнена) | Проактивна (на випередження) | |
| Мета | Підтримка поточної діяльності | Розвиток | Випереджене оновлення ефективності системи ОПВ, розвиток |
| Шлях досягнення | Удосконалення традиційного | Передбачення нових змін і можливостей | Постійна готовність до нових зовнішніх і внутрішніх невизначеностей і ризиків |
| Горизонт прогнозу | Коротко- і середньостроковий | Довгостроковий | Варіативно-детермінований (коротко-, середньо-, довгостроковий) |
| Основні функції | Планування поточних завдань, мотивація, координація, контроль виконання | Стратегічний прогноз, цілепокладання і розроблення завдань, планування, реалізація стратегії, контроль її виконання | Стратегічний прогноз, цілепокладання, розроблення завдань, планування, реалізація інноваційної стратегії, контроль її виконання |
| Зосередження уваги | На внутрішніх процесах і ресурсах | На зовнішньому середовищі, розподілі ресурсів, адаптації до змін | На зовнішніх та внутрішніх факторах сприятливих для оновлення ефективності системи ОПВ |
| Стиль організаційної поведінки | Приростний | Підприємницький, інноваційний | Інноваційний |
| Система управління | Бюрократична | Адаптивна | Адаптивна, кризово-адаптивна |
| Рівень ризику | Мінімальний | Усвідомлено ймовірнісний | |
| Фактор успіху | Внутрішня ощадливість | Диверсифікація видів діяльності | Готовність системи ОПВ до якісних змін |
| Тип планування | Довгострокове | Стратегічне і програмно-цільове | Бажано поєднання стратегічного та програмно-цільового управління |
| Рівень управління | Інструментальний | Вищий | Найвищий |

Практична цінність цього твердження полягає в тому, що:

– стратегічний менеджмент досить добре розроблено для управління розвитком організації, яка є соціальною системою з певними рівнями управління і впорядкованими відносинами. За певних припущень основні положення цього виду менеджменту можна поширити та розвинути для ОПВ і їх системи, а також для їх інноваційної діяльності;

– проблеми оновлення ефективності системи ОПВ зазвичай належать до найменш слабо структурованих унаслідок імовірного характеру управлінської ситуації, яка зумовлена «розмитістю» цілепокладання, завдань, альтернативних рішень і правильного вибору з них раціонального;

– стратегічний менеджмент є ефективним не тільки в умовах невизначеностей і ризиків наслідків ДУН, а й для вирішення суспільно значущих, масштабних, довготривалих завдань, що характерно для цього виду нововведень;

– необхідність постійної готовності системи ОПВ до випереджувального реагування на нові виклики існує завжди, навіть у випадку впровадження запозиченої та поширеної ідеї нововведення у публічному управлінні або бізнес-структурах інших країн. Це зумовлено відмінністю і мінливістю впливу вітчизняних зовнішніх (нові завдання державної політики, нові можливості і загрози, нормативно-правові неузгодженості, невідповідність зовнішніх ресурсів тощо) і внутрішніх (непередбачувана мінливість ресурсів системи ОПВ тощо) факторів. Саме ці особливості породжують неповторність процесу поширення нововведення та оригінальність ІП;

– упровадження ДУН завжди супроводжується обмеженістю ресурсів (фінансових, кадрових, інформаційно-інтелектуальних, нормативно-правових, часових тощо).

Окрім того, довготривалість радикальних і комбінаторних ДУН зумовлює необхідність використання середньо- та довгострокового прогнозування, особливо у випадку широкомасштабних змін у системі ОПВ та одночасного впровадження декількох різномісних нововведень. Короткострокове прогнозування більш доцільне для простих нововведень, процес поширення яких є менш тривалим. Однак і в цьому випадку доцільно використати середньострокове прогнозування, оскільки наявність значної кількості ОПВ-упроваджувачів, гетерофільність їх інноваційної готовності може зумовити ітеративний характер процесу поширення ДУН у системі ОПВ.

8.2. Система стратегічного і програмно-цільового управління державно-управлінськими нововведеннями

Наведена вище модель ІД системи ОПВ, принципи її побудови і функціонування є достатнім теоретичним підґрунтям для синтезу моделі стратегічного управління ДУН, включаючи і програмно-цільове управління,

що цілком відповідає теоретичним засадам стратегічного управління. Рациональне поєднання цих видів управління має стати надійним інструментом проактивного вирішення кризових проблем у системі ОПВ з метою досягнення стратегічного результату реформ в умовах управлінської ситуації «ризик».

Цінним теоретичним підґрунтям для більш поглибленого розуміння побудови цієї моделі управління є широке коло напрацювань, зокрема І. Ансоффа, О. С. Віханського, М. П. Денисенка, А. П. Гречана, А. К. Казанцева, Л. Е. Менделі, В. М. Колпакова, М. І. Круглова, Б. Н. Кузика, В. І. Кушліна, Ю. В. Яківця, Д. Ю. Лапигіна, Ю. Н. Лапигіна, І. Е. Никуліна, Д. В. Лукова, Б. С. Мозголіна, Б. А. Райсберга, А. Г. Лобко, Е. Роджерса, А. Б. Тітова, А. А. Трифілової, О. В. Федорчак, О. М. Хотяшевої, М. Б. Шифрина та інших дослідників. У їх працях розглядається розвиток організаційних структур на основі застосування системи взаємозв'язаних за цілями стратегій («зверху донизу» відповідно за рівнями – базова, ділова, функціональна, інструментальна (оперативна)). Ця взаємозв'язана за цілями ієрархія стратегій реалізує принцип системного аналізу «від абстрактного (загального) до конкретного». Вищі стратегії є орієнтиром для розроблення нижчих, а останні відповідно є засобом реалізації перших.

Модель ІД системи ОПВ обмежена трьома рівнями ієрархії, що є достатнім для концептуального розгляду її сутності, у тому числі – сутності системи управління нововведеннями. Ієрархії системи ОПВ, моделі ІД, а також системи стратегій є чітко взаємозв'язаними. Окрім того, відносно домінування однорідності публічно-управлінської діяльності на всіх рівнях ієрархії системи ОПВ дозволяє розглядати ділову стратегію у складі стратегії найвищого рівня (базової (загальносистемної) стратегії). Остання має визначати перелік стратегічних одиниць інноваційного оновлення в системі ОПВ, які відповідно формують і реалізують власні функціональні стратегії. У рамках останніх формуються інструментальні стратегії.

Необхідно підкреслити, що загальносистемна (трирівнева) інноваційна Стратегія має не тільки співвідноситися з чинною структурою ІД системи ОПВ, а й відповідати принципам її побудови (принципу системності ІД, принципу стратегічності інноваційного розвитку системи ОПВ, принципу оптимальності ІД системи ОПВ). Конкретні умови використання ІД відповідно скорегують (уточнять) побудову інноваційної Стратегії.

Структура Стратегії спрямована на забезпечення успішного досягнення її цілей: масштабне поширення ДУН (одного типу) у системі ОПВ загалом. Орієнтуючись на побудову моделі ІД цієї системи, визначимо зміст (функції) стратегій і програм цієї моделі управління, а саме:

- загальносистемні стратегія і програма визначають загальні

місію, цілі, завдання, напрями, види і способи забезпечення масштабного поширення ДУН у системі ОПВ відповідно до переліку СОІО та джерел фінансування. СОІО утворюють центральні ОБВ України (група А), а також регіональні ОБВ(облдержадміністрації та прирівняні до них органи влади) (група Б);

- групи функціональних стратегій і програм, які конкретизують у своїх місіях, цілях, завданнях, напрямках, видах і способах відповідні позиції стратегії і програми найвищого рівня щодо забезпечення успішного масштабного поширення ДУН у рамках окремої СОІО з урахуванням джерел фінансування, включаючи інструментальний рівень;

- підгрупи інструментальних стратегій і програм (підгрупи А.1 – А.к, Б.1 – Б.п), які конкретизують функціональні стратегії та програми у своїх місіях, цілях, завданнях, напрямках, видах і способах забезпечення успішного здійснення ІП щодо умов для цього рівня з урахуванням джерел фінансування.

Наведені вище твердження упорядковано відображають систему стратегій «зверху донизу» як цілісну за змістом реалізацію принципу «від загального до конкретного». Таку зв'язаність стратегічних і програмних рішень І. Ансофф, А. К. Казанцев, Л. Е. Менделі, Ю. П. Шаров розглядають як ефективний спосіб досягнення цілей загальносистемної стратегії з використанням таких принципів, як: орієнтація на кінцевий результат, наскрізне планування, безперервність. Подібний підхід застосовує В. В. Мамонова до побудови національної системи планування розвитку територій, яка основана на взаємозв'язку цілей, планів, завдань державних, регіональних і територіальних стратегій і цільових програм.

Система стратегічного та програмно-цільового управління – це вертикально і горизонтально взаємозв'язана ієрархія різнорівневих стратегій і програм, що логічно реалізує принцип «від загального до конкретного» з використанням стратегічного контролінгу та зовнішніх забезпечувальних передумов

Для більш поглибленого розуміння процесу стратегічного управління принципово необхідним є вибір виду загальносистемної стратегії, яка стане орієнтиром для розроблення стратегій нижчих рівнів. Теперішнє різноманіття стратегій систематизовано у відповідних класифікаціях, які відрізняються за класифікаційними ознаками. На думку І. Ансоффа, М. І. Круглова, Й. Шумпетера, О. С. Віханського та інших дослідників, підприємницька діяльність є однією з вагомих відмінностей стратегічного та інноваційного менеджменту. У зв'язку з цим М. І. Круглов підприємницьку стратегію вважає ключовою, а організаційну і трудову стратегії – додатковими. Серед різновидів першої (стабільності, скорочення, розвитку) привабливою є ідея стратегії зростання (розвитку). Ю. П. Шаров розглядає її як системний спосіб управління змінами для забезпечення розвитку організації, окремої сфери діяльності.

Згідно з теорією стратегічного менеджменту зміст розроблення нової

стратегії залежить від сутності вирішуваної проблеми. Звичайно стратегія розвитку містить раціональні елементи інших видів стратегій. У цьому випадку ключову роль у побудові загальносистемної стратегії відіграватимуть результати стратегічного аналізу: стратегічні орієнтири розвитку (базові орієнтири), стримування, захисту та кризи. Останні три орієнтири є додатковими, зокрема ті, що посилюють слабкі сторони системи ОПВ, нейтралізують загрози тощо.

Зміст стратегічного та програмно-цільового управління буде залежати від сутності ідеї ДУН (обраного для вирішення певної проблеми), наявного обсягу зовнішніх і внутрішніх ресурсів належної якості. Так, масштабне оновлення ефективності системи ОПВ для випадку впровадження комбінаторного нововведення просторово розподіленого характеру (приміром, масштабне впровадження стратегічного планування) зумовить системні, глибинні та довготривалі зміни у цій системі – як по вертикалі, так і по горизонталі. Відповідно іншою буде конфігурація Стратегії, зумовлена зміною кількостей цілей на вищих її рівнях і їх розподілом між СОІО. Водночас виникне потреба у поєднанні окремих складових ДУН в єдине ціле на завершальному етапі його впровадження. На конфігурацію і зміст стратегічного та програмно-цільового управління (як для простого, так і для комбінаторного ДУН) також вплине черговість здійснення етапів упровадження нововведення, яка забезпечить «пом'якшення» інноваційного перевантаження системи ОПВ та обмеженість зовнішніх і внутрішніх ресурсів, невідповідності інноваційної інфраструктури на функціональному та інструментальному рівнях. Так, першочергове впровадження ДУН (одного типу) у найбільш інноваційно-активних структурах забезпечить отримання цінного досвіду з упровадження та поширення конкретного нововведення, а також щодо: ефективного використання найважливіших ресурсів для успішного здійснення процесу поширення та ІП, навчання, досліджень, комунікації, методологічного і технологічного забезпечення, формування інноваційної культури, міжорганізаційної співпраці тощо. Раціональне поєднання у Стратегії доцільних можливостей і ресурсів у просторі та часі є передумовою для формування синергетичного ефекту, що забезпечить своєчасне утворення «критичної маси» користувачів ДУН. Своєю чергою ця «маса» стане сприятливим фактором для створення самопідтримки успішного розгортання процесу системних змін на основі ефективної комунікації «упроваджувач – користувач». Успішне оновлення ефективності системи ОПВ настане лише у випадку завершення процесу масштабного поширення ДУН, його застосування та узвичаєння. Саме ці складові необхідно вибрати як основу для розроблення загального критерію успішності реалізації інноваційної Стратегії у рамках державно-управлінських реформ.

У моделі стратегічного та програмно-цільового управління програмно-цільові рішення розвивають стратегічні рішення по горизонталі.

Тобто місії та цілі стратегій на кожному рівні є орієнтирами для відповідних елементів програм, а останні є засобом реалізації перших у досягненні стратегічного результату на кожному рівні Стратегії. Цим забезпечується реалізація принципу «від загального до конкретного», тобто горизонтальна зв'язаність за цілями доповнює вертикальну.

Ефективність програмно-цільового управління доведена успішною вітчизняною і світовою практикою його використання у вирішенні масштабних державних, економічних, екологічних, соціальних, культурних та інноваційних проблем. Прикладом цього є програми інноваційного розвитку економіки США, Японії, країн Європейського Союзу. Цей вид управління забезпечує досягнення цілей державної політики (визначених національними, державними планами дій, проектами, стратегіями або концепціями) через зв'язаність у часі ресурсів, виконавців і комплексу заходів щодо розвитку тієї чи іншої галузі або регіону. Проте реалізація Державної програми щодо реалізації політики якості у системі ОВВ виявилася невдалою, зокрема тому, що у цій програмі не виокремлено різномірневі ІД, процеси поширення та ІП. Також негативно позначилися фінансові обмеження, нормативно-методичні, методологічні, організаційно-управлінські, інші види недосконалостей.

Нині розроблено певні теоретичні засади програмно-цільового управління, зокрема в аспектах публічного управління, управління науково-інноваційною сферою, програмно-цільових державно-управлінських рішень; інноваційного розвитку системи охорони здоров'я; управління науково-технічним прогресом.

Постійна мінливість зовнішніх і внутрішніх факторів ускладнюють успішне управління ІД, спричиняють відхилення реального результату поширення нововведень від прогнозованих його оцінок. Реалізація принципу зворотного зв'язку, який об'єктивується у формі стратегічного контролінгу, забезпечує своєчасне відстеження розвитку процесу поширення нововведень, аналіз його відхилень від прогнозованого. На основі цих оцінок можливе систематичне корегування місії і цілей, змісту управлінських процесів на загальносистемному, функціональному та інструментальному рівнях. Ефективне корегування забезпечується на підставі конкретності та вимірюваності параметрів процесу поширення відповідно до вибраних кількісних і якісних показників. З огляду на принцип S-подібної закономірності динаміка процесу поширення може оцінюватися через показник, що характеризує кумулятивну кількість його користувачів у часі. Для зручності аналізу управлінської ситуації доцільно використати відносну величину відхилень $I_{\text{відх}}$ (як нормовану абсолютну різницю між реальними і прогнозованими «кумулятивними» значеннями). Потім співвіднести цю величину з відповідним характером коригувальних рішень у відповідній матриці (табл. 8.2).

Матриця «Управлінська ситуація» [1, с. 48]

| Характер управлінських рішень | | | | |
|-------------------------------|------------------------------|----------------------------|---------------------------|-------------|
| Інформаційно-контролювальні | Інструментально-регулювальні | Функціонально-регулювальні | Функціонально-стратегічні | Стратегічні |
| Допустима | | | | |
| | Небажана | | | |
| | | Насторожуюча | | |
| | | | Загрозлива | |
| | | | | Критична |
| | 20 | 40 | 60 | 80 |

Для значень $I_{\text{відх}} < 20\%$ відхилення можна розглядати як допустимі, а управлінські рішення – як інформаційно-контролювальні. Характер таких відхилень може бути зумовлений природними флуктуаціями параметрів у ключових складових ІД системи ОПВ. Якщо інтервал відхилень сктановить $20\% < I_{\text{відх}} < 40\%$, то рішення можна охарактеризувати як небажане. Їх причиною може бути істотний розкид рівнів розвитку інноваційних потенціалів органів-упроваджувачів ДУН.

Можна припустити, що у цьому випадку для коригування процесу поширення достатньо регулювальних рішень на інструментальному рівні. Відхилення в інтервалі $40\% < I_{\text{відх}} < 60\%$ (рішення «насторожуюче») указують на суттєві недосконалості ІД функціонального рівня (у рамках СОІО), що спонукає до внесення коректив у відповідних управлінських процесах. При відхиленнях $I_{\text{відх}} > 60\%$ необхідно відшукувати невідповідності у складових загальносистемної ІД і переглядати стратегічні рішення на функціональному і загальносистемному рівнях тому, що відхилення у цьому випадку є загрозливими, а надалі стануть критичними.

Загалом динаміка процесів формування і реалізації системи стратегій і програм має поетапно-ітеративний характер за участю рішень усіх рівнів, що зумовлює утворення певних тенденцій зв'язків та ієрархію потоків рішень. Так, на етапі підготовки їх обґрунтоване вироблення започатковується з вирішення найвищого рівня про розширену соціалізацію інноваційної проблеми та нових ідей, що забезпечують її вирішення з метою формування суспільних і професійних переконань щодо переваг вибраного ДУН. У загальносистемному рішенні принципово важливо врахувати управлінські рішення нижчих (функціонального та інструментального) рівнів з аналітично опрацьованими (для їх умов здійснення ІД) пропозиціями щодо бачення прикладних проблем поширення, упровадження і використання ДУН, подолання відповідних труднощів. Таким чином, утворюється потік рішень «знизу – доверху». На етапі реалізації загальносистемне рішення розгалужується на управлінські

рішення нижчих рівнів, які утворюють потік рішень «зверху – донизу». Ці рішення розвивають положення найвищого рішення для конкретних структур і умов упровадження ДУН.

Також державні органи, організації та установи різних форм власності, що залучені до реалізації основних видів і способів супроводу ІД системи ОПВ, своїми рішеннями додатково розширюють потоки рішень стосовно організації інноваційно-орієнтованого навчання та формування відповідного світогляду, комунікації, досліджень, технологічного, інформаційного, методологічного, ресурсного та інших видів супроводу. На етапі реалізації загальносистемного рішення може виникнути систематична необхідність у нових потоках рішень «знизу – доверху» з метою коригування рішень вищих рівнів як реакція на непередбачені обставини нижчих рівнів. Своєю чергою коригування рішення найвищого рівня спричинить зустрічний потік рішень – «зверху – донизу». Коригуючі рішення можуть стосуватися питань поліпшення організації процесу поширення нововведень, ІП, їх структуризації, а також фінансування і науково-методичного забезпечення, навчання потенційних упроваджувачів тощо. Зокрема, коригуючі рішення щодо впровадження СУЯ в ОБВ стосувалися нормативно-методичного забезпечення, зміни термінів виконання Державної програми щодо впровадження політики якості в системі ОБВ. Якщо в процесі реалізації загальносистемних рішень виникне потреба в змінах правового характеру та (або) виконання доручень державного рівня, то необхідно очікувати на додатковий потік організаційно-розпорядчих рішень «зверху – донизу». Тобто ієрархія системи рішень передбачає поетапно-ітеративну циркуляцію зустрічних потоків рішень: «знизу → уверх» ↔ «зверху → донизу». Такі тенденції взаємозв'язків та ієрархії рішень відповідають провідним засадам формування державно-управлінських рішень.

Концептуально стратегічне управління ДУН можна охарактеризувати через призму типу проблеми: форми управлінських рішень, їх ієрархію; основні принципи побудови і функції; динаміку формування і реалізації рішень (табл. 8.3) [3, с. 72].

Стратегічний підхід до державно-управлінських нововведень – це використання стратегічних і програмно-цільових рішень з метою розв'язання слабкоструктурованих проблем щодо масштабного оновлення системи органів публічної влади на інноваційних засадах. Більш узагальнено стратегічне управління ДУН можна розглянути через призму взаємозв'язаних ієрархій: рівнів управління, проблем, цілей, механізмів їх реалізації, організаційних структур, управлінських рішень.

Таблиця 8.3

Загальна характеристика стратегічного управління нововведеннями

| Тип і масштаб проблеми | Форми управлінських рішень | Рівні ієрархії | Основні принципи побудови | Основні функції | Динаміка формування і реалізації рішень |
|--|---|---|--|--|---|
| Слабо структурована проблема з масштабного оновлення системи ОПВ | Стратегічні та програмно-цілові, нормативно-правові та організаційно-розпорядчі рішення | Загальносистемний, функціональний та інструментальний рівні | Системності, оптимальності, зворотного зв'язку, S-подібної закономірності, «від загального до конкретного» | Стратегічний прогноз, цілепокладання, розроблення завдань, планування та реалізація стратегії, контроль її виконання, відновлення ефективності системи ОПВ | Циркуляція зустрічних потоків |

Зокрема згідно з класифікацією державно-управлінських рішень «найвище» стратегічне рішення має стосуватися формування і реалізації політики з інноваційного розвитку системи ОПВ. Його розгалуження «зверху → донизу» утворить відповідне дерево управлінських рішень, якому відповідає ієрархія проблем і цілей за рівнями формування і реалізації інноваційної політики у цій системі. Водночас можна розглянути ієрархію механізмів реалізації цілей і організаційних структур. Тобто стратегічне управління ДУН можна узагальнено уявити як систему взаємозв'язаних ієрархій зазначених вище складових з чіткою логікою їх зміни залежно від їх рівня.

Безумовно, цінність застосування стратегічного управління ДУН полягає передусім у формуванні відповідної управлінської культури в середовищі публічних службовців, що сприятиме їх своєчасної готовності до вирішення сучасних проблем суспільного розвитку на противагу пасивному реагуванню на директивно визначені зміни у системі ОПВ.

Таким чином, управління ДУН належить до ситуації типу «ризик», яка утворена різноманіттям позитивних і негативних зовнішніх і внутрішніх випадкових факторів. Методи стратегічного менеджменту є найбільш удалими для управління нововведеннями в системі ОПВ.

Система стратегічного і програмно-цілового управління ДУН утворюється шляхом вертикального і горизонтального поєднання різнорівневих стратегій і програм, що логічно реалізують принцип «від загального до конкретного» з використанням стратегічного контролінгу та зовнішніх забезпечувальних передумов.

Для зручності вироблення коригувальних рішень доцільно використати матрицю «управлінська ситуація», яка відображує характер рішення залежно від рівня відносного відхилення прогнозованого значення

S-подібної кривої і від реального.

Також навчання має супроводжуватися міжособистісною комунікацією і використанням сучасних освітніх технологій з метою наочної демонстрації ідеї ДУН і доцільності його використання. Окрім того, її опанування спричинено необхідністю започаткування усвідомлення потреби у здійсненні відповідних організаційних змін і формуванні нової організаційної культури, зокрема нової професійної поведінки службовців, усвідомленого подолання психологічного бар'єру щодо користування нововведенням.

Тема 9. РАЦІОНАЛЬНА МОДЕЛЬ ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНОГО РІШЕННЯ

9.1. Теоретико-прикладні засади раціональної моделі прийняття і реалізації рішення.

9.2. Модель прийняття та реалізації стратегічного рішення щодо поширення ДУН.

9.1. Теоретико-прикладні засади раціональної моделі прийняття і реалізації рішення

Спираючись на розглянуті моделі стратегічного управління ДУН й інноваційної діяльності системи ОПВ, конкретизуємо сутність управлінських процесів на кожному з рівнів їх ієрархій. Також приділимо увагу методологічному інструментарію, придатному для прийняття і реалізації стратегічного рішення.

Виходячи із попередніх тверджень, сутність процесу прийняття і реалізації рішення визначається типом управлінської ситуації (типом структурованості проблеми). Своєю чергою типи цих ситуацій (проблем) зумовлюються рівнями невизначеностей управлінської інформації: невизначеність повна, ситуація «ризик», визначеність повна. Дослідники стверджують, що добре структуровані та неструктуровані проблеми можна описати відповідно кількісно і якісно, а слабо структуровані – обома формами. Також В. Д. Бакуменко вважає, що слабо структуровані та неструктуровані проблеми є характерними для практики публічного управління та адміністрування.

У попередньому підрозділі було доведено, що ситуація щодо управління ДУН відповідає ситуації «ризик» – проблеми слабкоструктуровані. З огляду на ієрархію моделі стратегічного управління ДУН справедливо припустити, що рівень невизначеностей (ступінь структурованості проблеми або ж конкретизації управлінської ситуації) буде зменшуватися (зростати) «зверху → донизу». Тобто вищому рівню цієї моделі відповідатиме вищий рівень абстракції, що зумовлено більш

широкою базою випадковостей характеристик зовнішнього і внутрішнього середовищ ІД системи ОПВ.

Відповідно постає питання про обрання адекватної моделі прийняття і реалізації стратегічного рішення для цієї управлінської ситуації.

Узагалі визнаними моделями у теорії прийняття рішень вважаються: ідеальна (вільне обговорення, чітке рішення, повна підтримка); раціональна (класична, що реалізує взаємозв'язок між цілями і засобами їх досягнення) і квазіраціональна (як проміжна між абсолютною раціональністю й ірраціональністю унаслідок обмежених людських можливостей щодо сприйняття всієї множини альтернативних рішень) моделі. Перевага надається раціональній моделі як найбільш теоретично відпрацьованій, поширеній і придатній для застосування у публічно-управлінській практиці.

У зв'язку з цим цікаво раціональну модель розглянути у контексті реалізації моделі стратегічного управління ДУН. Цю раціональну модель В. Д. Бакуменко адаптував до умов прийняття державно-управлінських рішень і зазначив, що вона становить основу управлінського процесу. Він стверджує, що залежно від характеру проблемної ситуації та умов застосування структура цієї моделі може змінюватися (адаптуватися, деталізуватися залежно від необхідності), зберігаючи при цьому основний зміст її типової ідеї. Особливість раціональної моделі полягає у тому, що вона основана на логіці осіб, що приймають рішення.

А. А. Дульзон на основі аналізу відомих моделей стверджує, що нині відсутній універсальний алгоритм прийняття раціонального рішення. Найбільш узагальнений підхід до структурування цієї раціональної моделі запропонував Б. Г. Литвак, розподіливши її на чотири стандартні етапи: підготовка, розроблення і прийняття рішення, його реалізація. Він припустив при цьому, що деталізація внутрішніх складових цих етапів залежить від завдань, умов і особливостей прийняття і реалізації рішення.

Порівняння відомих моделей прийняття рішень щодо використання цього підходу свідчить, що раціональна модель дійсно є найбільш поширеною, зокрема в теорії рішень, стратегічному, програмно-цільовому та інноваційному менеджменті. Склад її етапів залежить від предмету проблеми, завдань, авторських уподобань (особливо на початковому етапі). Відомими є також моделі прийняття рішення американської (класичної), німецької, японської та української наукових шкіл управління.

У контексті цього навчального матеріалу корисними є твердження А. В. Суріна і О. П. Молчанова, які висловлюють ідею щодо застосування системного підходу для управління інноваційною діяльністю на глобальному, гіпер-, макро-, мезо-, мікро- та наносистемному рівнях. Окремим фрагментом реалізації цього підходу є модель управління ДУН. Спираючись на напрацювання В. Д. Бакуменка, Ю. І. Башкатова, А. К. Казанцева, Б. Г. Литвака, Л. Е. Мінделі, Р. А. Фатхутдінова та інших, раціональну модель прийняття рішення можна розглядати як основу для будь-якого рівня управління, зокрема з позиції інноваційного менеджменту.

У цьому випадку найбільш привабливою є модель раціонального вирішення за І. Ансоффом (табл. 9.1), що поєднує стратегічне та програмно-цільове управління.

Таблиця 9.1

Порівняння моделей прийняття та реалізації рішень [5]

| Автори | Етапи моделі | | | |
|--------------------------------|--|--|---------------------------|---|
| | Підготовка | Розроблення | Прийняття | Реалізація |
| Класична (американська) модель | Діагностування проблеми, формулювання проблеми | Розроблення альтернатив, їх оцінювання | Вибір найкращої серед них | |
| Р. І. Акмаєва | Аналіз середовища; визначення місії і цілей | Аналіз стратегій | Вибір стратегії | Реалізація стратегії, оцінювання, контроль виконання стратегії |
| І. Ансофф | Стратегічний аналіз; формування цілей; виявлення можливостей; діагностування | Розроблення стратегічних альтернатив; аналіз наслідків | Відбір стратегії | Програмування, комунікація, керівництво, оцінювання результатів, спостереження за тенденціями |
| В. Д. Бакуменко | Діагностування проблеми; формулювання обмежень і критеріїв прийняття рішень | Виявлення альтернатив; оцінювання альтернатив | Вибір альтернативи | |
| О. С. Віханський, | Аналіз середовища; визначення місії і цілей | | Вибір стратегії | Реалізація стратегії; оцінювання, контроль виконання стратегії |
| М. Б. Шифрин | Стратегічне бачення; визначення місії; постановка стратегічних цілей і завдань; аналіз оргсередовища | Оцінювання стратегічних альтернатив | Вибір стратегії; | Реалізація стратегії (тактика, політика, процедури, правила), оцінювання результатів, внесення змін корегування |

Довготривалість, масштабність, підвищений рівень невизначеностей, інші особливості ІД системи ОПВ зумовлюють необхідність використання фундаментальних напрацювань І. Ансоффа. Зокрема, вагомою є систематизація управлінських систем (методів) залежно від рівня невизначеностей прогнозу, новизни і складності зовнішнього оточення. Перші дві ситуації (рівні) за І. Ансоффом відповідають повній визначеності майбутнього: 1 – повтор минулого, що відповідає управлінню на основі контролю (поточний (реактивний) менеджмент); 2 – довгострокове передбачення, зростання змін на відрізку екстраполяції ще є достатньо

прогнозованими, що дозволяє застосувати програмно-цільове управління.

Інші ситуації (рівні):

За – горизонт прогнозування зовнішнього середовища зменшується (наближується) унаслідок зростання темпу змін та випадкових подій. Проте у межах вибраного відрізка (періоду) прогнозу можливість передбачення нових проблем і можливостей ще зберігається. У цьому випадку виникає потреба у проактивному управлінні (стратегічному плануванні): тобто планування альтернативних стратегій здійснюється за результатами розгорнутого стратегічного аналізу зовнішнього середовища в контексті забезпечення його відповідності (прийнятності) попередньо визначеним стратегічним цілям.

Останнім має найкраще відповідати обрана стратегічна альтернатива при збереженні незмінним внутрішнього потенціалу організації;

Зб – попередня управлінська ситуація зберігається, але доповнюється потребою перевірки організаційного потенціалу на його належність адекватності цій ситуації. Звідси виникає додаткова потреба у стратегічному аналізі внутрішнього середовища з метою виявлення слабких і сильних сторін як основи для належної перебудови організаційного потенціалу певної системи (зокрема, системи ОПВ) з метою оновлення її ефективності. Цьому випадку відповідає управління на основі вибору стратегічних позицій на певний період часу, яке може бути використано для стратегічного управління ДУН;

4 – у зовнішньому середовищі мають місце стрімкі зміни, складнощі і тільки часткове прогнозування слабких сигналів, раптові переми. Для цієї ситуації доцільним є управління на основі гнучких (термінових) рішень, для чого використовується управління: на основі ранжування стратегічних проблем (завдань); за слабкими сигналами; в умовах раптових (несподіваних) подій (ситуацій) стратегічного характеру.

Щодо раптових ситуацій, то цей випадок відповідає стану повної невизначеності, де домінують надзвичайні рішення, які у теорії прийняття рішень належать до евристичних. Відомі підходи до їх упорядкованого прийняття, які відрізняються від технології раціонального прийняття рішення.

Попередньо було обґрунтовано, що управління ДУН належить до ситуації «ризик». Для цього випадку цікавим є управління на основі вибору стратегічних позицій – ситуація Зб. Цей вид управління буде ефективним, якщо метою загальносистемної інноваційної Стратегії обрати оновлення ефективності системи ОПВ через якісну перебудову її внутрішньо-організаційного потенціалу для найкращого пристосування до зовнішнього оточення. При цьому «пом'якшення» кризових протиріч може викликати необхідність внесення змін і у цьому середовищі

9.2. Модель прийняття та реалізації стратегічного рішення щодо поширення ДУН

Спираючись на зазначені вище твердження, побудуємо модель прийняття і реалізації стратегічного рішення щодо поширення ДУН у системі ОПВ. Її прототипами виберемо моделі, запропоновані Р. І. Акмаєвою, О. С. Віханським, М. Б. Шифрином. У їх моделях використовується стратегічний аналіз двічі: перед формуванням місії (цілей) і розробленням стратегічних альтернатив. Цю модель можна дещо спростити, оскільки державно-управлінські реформи вже попередньо визначають у відповідних концепціях (стратегіях, програмах, планах, іншому) пріоритети (мету, цілі, орієнтири, конкретні ДУН) інноваційного розвитку певної сфери системи ОПВ. Орієнтація на ці пріоритети відповідає реалізації принципу стратегічності інноваційного розвитку цієї системи у частині, що стосується узгодженості цілей інноваційної Стратегії з пріоритетами реформ, вчасного та швидкого реагування на нові зовнішні і внутрішні потреби. У цьому контексті цю Стратегію доцільно розглядати у складі документа, що визначає державно-управлінські реформи. Проте виникає потреба у більш поглибленому стратегічному аналізі, зокрема щодо діагностування особливостей ДУН, їх придатності для реалізації цілей реформ, наявності сприятливих політичних, організаційно-правових чинників та інших факторів, що характеризують забезпечувальні передумови; внутрішніх факторів, що характеризують стан розвиненості інноваційного потенціалу системи ОПВ.

З огляду на зазначене, концептуально раціональну модель прийняття і реалізації стратегічного і програмно-цільового рішення можна подати етапами підготовки, розроблення, прийняття і реалізації з відповідною їх деталізацією.

Етап підготовки пропонується започаткувати з формулювання загальних (довгострокових), функціональних (середньострокових) й інструментальних (короткострокових) цілей ІД системи ОПВ, які послідовно і чітко конкретизують визначену реформами мету (пріоритети, орієнтири, завдання).

При цьому цілі мають бути:

- конкретними та вимірюваними з метою усунення неоднозначності у діях, спрямованих на досягнення стратегічного (кінцевого) результату на кожному рівні ієрархії ІД системи ОПВ.

Раціональна модель прийняття та реалізації стратегічного рішення – це послідовність етапів, які певним чином конкретизують логіку підготовки, розроблення, прийняття і реалізації стратегії;

- співвіднесеними у часі щодо досягнення цього результату (довгострокові цілі визначають кінцевий термін упровадження ДУН у цій системі загалом; середньострокові – у функціональних сегментах (зонах); короткострокові – в окремих ОПВ);

- реалістичними у досягненні цілей (через призму складнощів реалізації ДУН і можливостей їх подолання) за умови достатності та дієвості мотивації упроваджувачів для успішного упровадження ДУН;

- горизонтально взаємозв'язаними (співвіднесеними за діями) на досягнення кінцевого результату суб'єктами основної, управлінської і забезпечувальної складових ІД;

- вертикально взаємозв'язаними (взаємо підтримуючими) у рамках ієрархії цілей ІД системи ОПВ – «нижчі» цілі розвивають цілі вищого рівня.

Окрім того, необхідно загальні, функціональні й інструментальні цілі доповнити допоміжними цілями (для урахування ресурсного забезпечення, основних видів і способів супроводу ІД системи ОПВ на кожному її рівні) і їх співвіднести з першими відповідно.

Формулювання критеріїв оцінювання альтернатив попередньо зорієнтовує дії управлінця на вибір адекватного інструментарію і правильних напрямів розроблення альтернатив, уникнення (або обмеження) в їх опрацюванні уподобань розробників. Критерії об'єктивуються у наочних, конкретних і вимірюваних показниках, визначених у якісній і кількісній формах, які передусім співвіднесені з попередньо встановленими цілями, а також очікуваними наслідками реалізації рішення. Останніми можуть бути індекси, рейтинги, ефекти від нововведення тощо. Показники можуть бути інтегральними (як сукупність часткових), інтервальними (значення показника у межах певного інтервалу вказує на досягнення цілі) та у вигляді дерева показників. Прикладом останнього є дерево показників ефективності певного виду товару.

Як приклад критерію можна розглядати економічний, соціально-політичний, синергетичний, технічний, науково-технічний, часовий, екологічний, етнічно-культурний та інші ефекти.

У цьому випадку доцільно використати ефект цінності впровадження ДУН (його цінність, корисність, ступінь задоволення потреби в оновленні ефективності системи ОПВ) або інший вид його привабливості з позиції ініціатора та користувача. Також доцільно критерій відобразити інтегральним показником, який характеризує масштабність, своєчасність і якість упровадження ДУН у системі ОПВ загалом, а також урахує отриманий ефект від її оновлення.

Подібні критерії можна застосувати для оцінювання альтернатив функціонального та інструментального рівнів. Як критерії оцінювання програмних альтернатив різних рівнів використовуються показники, що визначаються співвідношеннями: «витрати – користь», «витрати – мета», а також «витрати – обмеження». Останній у цьому дослідженні доцільно розглянути з точки зору оцінювання витрат залежно від обмежень, зумовлених слабкою розвиненістю інноваційного потенціалу системи ОПВ, відповідної інфраструктури тощо.

Стратегічний аналіз зосереджений на виявленні найважливіших зовнішніх і внутрішніх факторів, які найбільш суттєво (як безпосередньо, так і опосередковано) впливатимуть на досягнення стратегічних цілей ІД системи

ОПВ на кожному з її рівнів. Результати SWOT-аналізу мають ґрунтуватися на сучасних зовнішніх факторах загальносистемного рівня, а саме:

– на позитивних (сприятливих) факторах, якими є можливості, що свідчать про зорієнтованість вищого керівництва на світові тенденції інноваційного розвитку системи ОПВ, наявність політичної волі до оновлення її ефективності, а також директивне визначення конкретних форм ДУН, наявність потужного освітньо-наукового потенціалу України та її системи ОПВ, світового та вітчизняного досвіду з упровадження ДУН тощо;

– негативні фактори (загрози) – відсутність інноваційної Стратегії, організаційно-правового, економічного, іншого забезпечення ІД системи ОПВ, унормованого визначення її пріоритетів, а також брак відповідної системи стратегічного управління; слабка розвиненість відповідної інфраструктури, інноваційної культури у суспільстві, відсутність мотивації службовців до нововведень тощо.

Окрім того, для SWOT-аналізу важливими є виявлені фактори внутрішнього середовища:

– сильні сторони – наявність компетентного керівництва і ПУ; розуміння необхідності оновлення ефективності системи ОПВ, її панівної ролі у розвитку суспільства, зокрема у рамках реалізації державно-управлінських реформ тощо;

– слабкі сторони – низька ефективність системи ОПВ у світовому вимірі, відсутність стратегічного мислення у її керівництва, його консервативність, а також брак досвіду стратегічного управління ДУН, слабка розвиненість інноваційної культури та інфраструктури в системі ОПВ тощо.

Опрацювання цих факторів у рамках SWOT-матриці дозволить визначити стратегічні орієнтири інноваційного розвитку системи ОПВ як ключові орієнтири розвитку, захисту, стримування та кризи.

Розроблення стратегічних альтернатив ґрунтується на усвідомленому поєднанні базових факторів розвитку з чинниками інших зазначених вище орієнтирів. Попарне співставлення цих факторів з урахуванням ймовірності їх настання і вагових коефіцієнтів при перехресному аналізі створює можливість для формування поля стратегічних альтернатив. Найвпливовіші фактори (виявлені за результатами інтегрального оцінювання за горизонталлю та вертикаллю SWOT-матриці) мають бути спрямовані на оновлення ефективності системи ОПВ.

Поле альтернатив можна вважати сформованим, якщо їх кількість дорівнює або більше трьом альтернативам для кожної з цілей (підцілей). Змістовно стратегічна альтернатива має відображувати:

– стислу характеристику ДУН, яке узгоджене з цілями реформ, його роль і місце в оновленні ефективності системи ОПВ, а також короткий опис етапів інноватизації її суб'єктів; стратегічні одиниці інноваційних

оновлення та їх суб'єкти на інструментальному рівні;

- сильні сторони системи ОПВ, які підсилені зовнішніми можливостями та захищають від загроз;
- можливості й сильні сторони, які компенсують слабкі сторони;
- потреби у змінах зовнішнього середовища, які «пом'якшують» загострення кризових протиріч тощо.

Відбір основних альтернатив полягає у виборі з їх загальної сукупності переліку тих, що відповідають принципам Парето, а саме:

- принципу відповідності – альтернатива відповідає цілям (або найменше відхиляється від них) і критеріям їх оцінювання;
- принципу прийнятності – альтернатива враховує наявні обмеження;
- принципу реалізованості – на практиці реалізація альтернативи можлива;
- принципу домінантності – більшість параметрів альтернативи явно домінує над іншими варіантами.

Бажано для зручності аналізу та порівняння основних альтернатив зазначені критерії відобразити відповідними показниками, які певним чином слід ввести до інтегрального показника. Їх прогностичні оцінки можуть бути отримані шляхом використання технологій ситуаційного аналізу, експертного оцінювання, певних систем оцінювання. Також треба мати на увазі, що більшість нерегульованих обмежень стосується зовнішнього середовища.

Тема 10. ОСНОВНІ ФАКТОРИ СПРОТИВУ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИМ НОВОВВЕДЕННЯМ

10.1. Загальні відомості про фактори спротиву нововведенням.

10.2. Систематизація основних факторів спротиву державно-управлінським нововведенням.

10.1. Загальні відомості про фактори спротиву нововведенням

Наявність факторів спротиву нововведенням (далі – ФСН) характерна для будь-якого їх виду. Зокрема, достатньо широке поле ФСН має місце для нововведень, що впроваджуються у межах здійснення державно-управлінських реформ. Ці фактори спротиву мають свої особливості, відрізняються за природою та силою впливу. Іноді вони впливають надто негативно на успішність упровадження нововведень, а відтак – чинять суттєвий спротив досягненню кінцевого результату реформ. Так, із практики здійснення реформ відомо, що найбільш впливові фактори спричинили спочатку перенесення термінів виконання Державної програми з упровадження політики якості в системі органів

виконавчої влади, а потім зумовили і її відміну зовсім.

Відомий дослідник П. Штомпка пояснює прояв природи ФСН як загострену реакцію на соціальні зміни, відчуття травми, яку викликає не всяка зміна, а тільки раптова, широкомасштабна та радикальна. Така реакція характерна і для суспільно значущих державно-управлінських реформ, зокрема пов'язаних з інноваційним оновленням системи ОПВ у директивно визначений термін часу. Це підкреслює важливість та необхідність завчасного вивчення і систематизації основних ФСН, своєчасного виявлення і подолання («пом'якшення», зменшення) їх негативного впливу на успішність упровадження нововведень.

Узагалі проблема факторів спротиву нововведенням не є новою (у тому числі у галузі публічного управління та адміністрування). У цій галузі проблематика вивчалася за такими напрямками:

- несумісності одночасного здійснення оперативного і стратегічного управління, поточної діяльності та інноваційної діяльності;
- особливості впровадження нововведень та фактори спротиву їм в органах публічної влади;
- впливу властивостей соціальної системи (організації) і нововведення на успішність його дифузії;
- спротиву змінам соціального, економічного та психологічного характерів;
- рольової активності та зацікавленості суб'єктів інноваційного процесу;
- протиріччя на індивідуальному, груповому, організаційному та надорганізаційному рівнях;
- суперечності в організації під час стратегічних змін;
- соціального аспекту ФСН, зокрема щодо неправильного розуміння ситуації, побоювання обмежень власних інтересів;
- впливу технічних, політичних, культурологічних причин на успішність проведення організаційних змін;
- управління факторами спротиву нововведенням.

У межах цього навчального матеріалу пропонується розуміти сутність ФСН як перешкоду (різної природи та рівня) успішному впровадженню ДУН, що може навіть відхилити нововведення. Природою перешкоди є наслідок прояву загострення протиріч (несумісностей, відмінностей, невідповідностей, конфліктів тощо) між новим, що впроваджується, і узвичаєним (традиційним) в ОПВ та їх системі.

Фактори спротиву державно-управлінським нововведенням – це різноманіття відмінних за природою проблем, перешкод нововведенню як загострення спротиву зміні узвичаєного на нове, унаслідок прояву протиріч (несумісностей, невідповідностей, конфліктів тощо).

10.2. Систематизація основних факторів спротиву державно-управлінським нововведенням

До основних груп ознак систематизації ФСН слід віднести ті перешкоди, що породжені різноманіттям: 1 – несумісностей організаційних культур інноваційної і традиційної діяльності в системі ОПВ під час їх одночасного здійснення; 2 – особливостей здійснення інноваційної діяльності в системі ОПВ під час масштабного впровадження ДУН.

Природа виникнення першої групи ФСН конкретизується у суттєвих несумісностях цих діяльностей у розрізі їх стратегій, ресурсів, основних процесів, професійних кваліфікацій персоналу, стилів керівництва тощо. Окрім того, організаційна культура інноваційної діяльності має гнучкий характер. У той же час ця культура традиційної діяльності є жорстко зв'язаною, що проявляється у надмірній централізації, формалізації, взаємозв'язаності рівнів управління, а також виявляється в слабкій інтелектуальній розвиненості, дефіциті вільних ресурсів, обмеженому зв'язку із зовнішнім оточенням.

Друга група ФСН притаманна безпосередньо ІД у системі ОПВ, які проявляються через суперечності під час упровадження ДУН. Ці суперечності породжуються властивостями авторів процесу масштабного поширення нововведень та інноваційного процесу, а також взаємодією акторів у цих процесах.

Група 1. ФСН «несумісність діяльності» проявляються як загострення відмінностей характерів інноваційної та поточної (традиційної, узвичаєної, головної) діяльності при одночасному їх здійсненні у ОПВ. Загалом можна стверджувати, що головні суперечності цього виду ФСН породжуються відмінностями їх мети, предметів, інструментів, процесів і результатів поточної та інноваційної діяльності, а також тим, що перша жорстко регламентована, а остання характерна підвищеним рівнем невизначеності, оригінальністю дій, прийомів, способів і їх пошуком тощо.

Використовуючи ідею системно-діяльнісного підходу, можна цю групу ФСН розподілити на підгрупи, які проявляються як несумісності різнорідних за характером: управлінських і основних (поточного та інноваційного процесів) складових; забезпечувальної складової та інноваційного ресурсу, видів і способів супроводу; зовнішніх оточень.

Підгрупа 1.1. Першопричина ФСН «управлінська несумісність» полягає у загостренні прояву відмінностей характерів мети, цілей, предметів, інструментів, процесів і результатів поточної та інноваційної діяльності. Окрім того, мають місце відмінності в їх методологічному забезпеченні щодо підготовки, розроблення, прийняття і реалізації рішення.

Підгрупа 1.2. ФСН «несумісність основних складових» проявляється як загострення різнорідності характерів, процесів поширення нововведень та інноваційного процесу, які у загальному випадку є відмінними за:

- характером їх структурованості (поточний процес добре структурований, а процес поширення та ІП слабо структуровані, оригінальні у кожному окремому випадку);

- технологічними особливостями здійснення цих процесів, кожен з яких спрямований на досягнення якісно відмінних результатів: втілення нової ідеї, отримання узвичаєного продукту.

Підгрупа 1.3. ФСН «несумісності ресурсів» проявляється як загострення відмінностей (різномірності) ресурсів: кадрових, матеріальних, інформаційних, інтелектуальних, фінансових тощо. Відповідні з них призначені для здійснення різномірних процесів з метою досягнення результатів поточної та інноваційної практик. Окрім того, успішність останньої залежить не тільки від своєрідності ресурсів, їх повноти, а і від їх якості й готовності до використання, що характеризується як:

- інноваційний потенціал; деяка критична маса ресурсів, які є необхідними і достатніми для розвитку;

- сукупність взаємозв'язаних інноваційних ресурсів (інтелектуальних, науково-дослідних, інформаційних тощо) та чинників, що забезпечують оптимальне використання перших;

- міра готовності організації забезпечити досягнення інноваційної мети;

- спроможність створювати нововведення власними зусиллями або його придбати та ефективно впровадити;

- можливість для розроблення і впровадження інновацій;

- інноваційний потенціал органу публічної влади – це спроможність необхідних та достатніх за обсягом і якістю ресурсів органу публічної влади до успішного впровадження;

- нововведення за наявності відповідних зовнішніх можливостей і умов;

- загострення несумісності організаційного й інноваційного потенціалів ОПВ, що породжує спротив (перешкоду) успішному впровадженню нововведень.

З позиції реалізації принципу інноваційної готовності кадрового складу ключовим чинником поміж інших ФСН «несумісності ресурсів» є загострення невідповідностей характеристик професійних кваліфікацій службовців ОПВ, які одночасно залучені до здійснення поточної та інноваційної діяльності. При цьому гострота прояву цього фактора (ФСН «несумісність компетентнісна») залежить від рівня масштабності (радикальності) внутрішньо-організаційних і загальносистемних змін. З цієї точки зору необхідно наголосити на важливості розвитку інноваційно-орієнтованої професійної спроможності працівників шляхом отримання належного рівня відповідної професійної освіти, знань і навичок, професійної компетентності і кваліфікації скоріше професійної інтелектуальної спроможності. У цьому контексті фахові знання (як професійна спроможність) є ключовими для усвідомлення цінності нововведення, а значить, є вельми корисними для успішного здійснення ІД у

системі ОПВ у встановлений термін. Як вже зазначалося, нині кадровому складу системи ОПВ притаманна явно виражена освітня гетерофільність (відмінність службовців за базовою освітою), що є відчутним ФСН з позиції швидкості сприйняття (усвідомлення) сутності нововведення.

Щодо ФСН «несумісність фінансових ресурсів», то у цьому випадку спротив проявляється через загострення невідповідностей між виділеним обсягом фінансування на впровадження ДУН та офіційно проголошеними цілями інноваційного розвитку системи ОПВ. Так, М. І. Лахижа ФСН убачає у протиріччі щодо фінансування надання послуг залежно від можливостей публічних фінансів, а не згідно з вимогами до їх якості на основі впровадження інноваційних інструментів, що її забезпечують.

Підгрупа 1.4. ФСН «несумісність видів і способів супроводу» може виявитися як загострення відмінностей якісних характеристик видів і способів супроводу поточної та інноваційної діяльності щодо здійснення навчання, досліджень, комунікації та міжорганізаційної співпраці, технологічного та методологічного забезпечення, формування інноваційної культури та відповідного світогляду, відкритості до змін.

Підгрупа 1.5. ФСН «несумісність зовнішніх оточень» можуть виявитися як загострення відмінностей щодо сутності: політичних рішень, організаційно-правових та економічних засад поточної та інноваційної діяльності, визначення їх пріоритетів і кінцевих результатів; мотиваційних механізмів і соціально-психологічних кліматів, загальносистемних структур управління цими видами діяльності; сформованих організаційної та інноваційної культур у суспільстві та публічній службі.

Група 2. ФСН безпосередньо стосуються різноманіття перешкод, породжених особливостями ІД у системі ОПВ. Спираючись на принципи побудови ІД цієї системи, а також на твердження Е. Роджерса стосовно основних складових процесу дифузії соціальних інновацій, можна відобразити процес поширення ДУН як взаємодію останнього із системою ОПВ і міжорганізаційними видами і способами супроводу щодо: комунікації, навчання, досліджень, формування інноваційної культури, методологічного, технологічного, інформаційно-методичного та консультативного забезпечення, а також щодо міжорганізаційної співпраці у рамках ІП. Під час здійснення процесу поширення виявляються протиріччя як загострення невідповідностей властивостей основних його акторів, унаслідок чого породжується широкий спектр ФСН. Найважливішими з них є ті, що суттєво впливають на успішність масштабного поширення ДУН у директивно визначений термін часу.

Таку побудову цього процесу можна вважати справедливою для системи ОПВ, якщо спиратися на принципи побудови ІД для цієї системи (щодо системності ІД, S-подібної закономірності, релевантності ІП і процесу поширення нововведення), а також взяти до уваги твердження Е. Роджерса і Л. Кларка щодо подібності ІП у соціальній системі та

організації. У цьому випадку основні ФСН можуть виявитися як загострення суперечностей, що зумовлені протиріччями ІП (підгрупа 2.1) і недосконалістю міжорганізаційного супроводу процесу поширення нововведення (підгрупа 2. 2).

Підгрупа 2.1. ФСН «суперечності інноваційного процесу» зумовлені загостренням конфліктних ситуацій, які виявляються під час взаємодії основних акторів ІП у трикутнику «нововведення ↔ працівники ↔ орган влади». У рамках інноваційного процесу ФСН є наслідком загострення конфліктних ситуацій під час взаємного пристосування ДУН до ОПВ і навпаки, останнього до першого; усвідомлення нової ідеї працівниками (впроваджувачами), протидії їй останніми, їх пристосування до неї та до змін в ОПВ. У цьому випадку перешкоди зумовлені особливими властивостями кожного з акторів ІП.

ФСН, зумовлені властивостями нововведення (табл. 10.1). Спираючись на твердження Е. Роджерса, Д. Енджел, Н. І. Чухрая, Р. Патори, потенційні користувачі сприймають нову ідею (або нову публічну практику, або новий уречевлений об'єкт) через призму їх привабливості (корисності) і доступності за визначеними ознаками.

ФСН, зумовлені властивостями ОПВ (табл. 10.2). Спираючись на твердження Е. Роджерса щодо основних характеристик організації, можна ОПВ (як своєрідну соціальну систему) аналогічно охарактеризувати й структурувати ФСН за відповідними ознаками. При цьому слід звернути увагу на твердження М. І. Лахижи про те, що органи МСВ на відміну від ОБВ більш чутливі до нововведень і здатні до пошуку джерел фінансування на їх проведення. Це пояснюється тим, що у першому випадку перші посадові особи більш зацікавлені у нововведеннях, упровадження яких сприяє формуванню їх іміджу, а відтак – лояльності до них зі сторони громади. Цю відмінність також доцільно розглядати як ФСН у системі ОПВ.

ФСН, зумовлені спротивом службовців ОПВ (табл. 10.3). За твердженнями М. В. Афанасьєва, О. С. Віханського, М. І. Лахижи, А. Ф. Мельник, М. Б. Шифрина ФСН цієї підгрупи можуть спричинити як окремі службовці, так і їх групи у формі активного протистояння соціально-психологічного (поведінкового) і політичного характеру. На погляд В. Каткова, Т. Ковальнової, П. Лоуренса, А. І. Пригожина, рівень спротиву працівників визначається глибиною внутрішньо-індивідуальних змін, перемін у їх свідомості під впливом сприйняття нововведення і майбутніх змін у їх відносинах.

Дослідники особливе значення надають ФСН «неналежна інновативність упроваджувачів» як перешкоді, пов'язаній із проявом неоднорідності організацій-впроваджувачів за швидкістю сприйняття нової ідеї.

ФСН, зумовлені властивостями нововведення [7]

| Ознака спротиву | Характеристика фактору опору |
|---|---|
| Відносна перевага (провідна ознака) | Як перешкода, пов'язана з проявом невизначеності відносної переваги нової ідеї, проти інших щодо її вигоди, економічного і соціального (престижного) ефекту, зручності, задоволеності тощо |
| Сумісність за цінностями і нормами (провідна ознака) | Як перешкода, пов'язана з проявом невідповідності (конфліктності) між новими і чинними цінностями і нормами |
| Новизна | Як перешкода, пов'язана з проявом неповноти знань про сутність нововведення, обмеженості поширення його ідеї і наслідки його впровадження |
| Абсолютна новизна (відсутні аналоги) | Як перешкода, пов'язана з проявом складнощів сприйняття нової (оригінальної) ідеї, обмеженість знань про неї і наслідки її застосування у світі |
| Локальна новизна (раніше застосована на інших об'єктах) | Як перешкода, пов'язана з проявом обмеженості сприйняття нової ідеї, неповної поширеності знань і досвіду про неї та її застосування |
| Часткова новизна (як оновлення окремого елемента в системі) | Як перешкода, пов'язана з проявом деякої обмеженості сприйняття нової ідеї, певних складнощів здійснення точкових змін (упровадження нового елемента або нової їх комбінації) у системі, що оновлюється |
| Умовна новизна (нове як поєднання відомих елементів) | |
| Складність | Як перешкода, пов'язана з проявом складності побудови нової ідеї, трудомісткістю її впровадження і використання |
| Випробованість | Як перешкода, пов'язана з проявом складнощів нової ідеї щодо її повного або часткового експериментального випробування |
| Спостережність (наочність) результату | Як перешкода, пов'язана з проявом складнощів щодо наочного демонстрування функціонування нової ідеї |
| Перевинайдення | Як перешкода, пов'язана з проявом труднощів адаптації типової ідеї нововведення до особливостей умов діяльності ОПВ |
| Комплексність | Як перешкода, пов'язана з проявом необхідності доповнення основної ідеї тими, що забезпечують її втілення |

У цьому контексті Е. Роджерс розподіляє потенційних упроваджувачів на групи за рівнем їх інновативності, поміж яких надає перевагу першим упроваджувачам. Особливо виокремлює неформальних лідерів як найбільш інноваційно активних і позитивно впливових на успішність упровадження нововведення: поширюють інформацію про нього, надають поради щодо його впровадження; позитивно впливають на поведінку інших, відкриті; мають вищий соціально-економічний статус; обізнані з технологіями, соціально доступні, віддані нормам організації; підтримують офіційну позицію щодо втілення (відхилення) новації.

Таблиця 10.2

ФСН, зумовлені властивостями ОПВ [7]

| Ознака спротиву | Характеристика фактору опору |
|--|--|
| Формальна структура ОПВ | Як перешкода, пов'язана з проявом складності і жорсткості унормованої структури ОПВ: його ієрархії, регулярності і стабільності взаємовідносин працівників |
| Неформальна комунікаційна структура | Як перешкода, пов'язана з проявом нерозвиненості інноваційно-орієнтованої комунікації в однорідному (гомофільному) середовищі службовців ОПВ |
| Спільні цінності, норми | Як перешкода, пов'язана з проявом твердості усвідомлення орієнтирів щодо діяльності ОПВ |
| Адаптація ОПВ до нововведення | Як перешкода, пов'язана з проявом взаємозв'язаних і різних за складністю організаційних змін у стратегії, навиках і ресурсах, оргкультури, структурі, стилі керівництва, якості знань службовців |
| Типи рішень: | |
| Колективне рішення | Як перешкода, пов'язана з проявом складнощів досягнення колективного консенсусу в ОПВ |
| Авторитарне рішення | Як перешкода, пов'язана з проявом стриманості щодо прийняття рішення першою посадовою особою ОПВ |
| Комплексне рішення | Як перешкода, пов'язана з проявом стриманого поширення нової ідеї в ОПВ, недосконалістю процедури поєднання попередньо зазначених типів рішень |
| Неузгодженість інноваційної і поточної діяльностей | Як перешкода, пов'язана з проявом переважання інноваційної діяльності над поточною і навпаки |

За наявності у кадровому складі ОПВ менше 20 % інноваційно активних службовців виявиться ФСН відповідного характеру.

Вивчаючи вітчизняний і зарубіжний досвід впровадження СУЯ, М. І. Лахижа основні перешкоди в ОПВ вбачає у слабких мотиваційних можливостях, нерозумінні потреби в змінах та перевагах від їх впровадження, відсутності конкуренції та механізмів, що сприяють зростанню ефективності діяльності; окремі цілі не піддаються вимірюванню, що спричиняє труднощі в оцінюванні ефективності тощо.

Таблиця 10.3

ФСН, зумовлені службовцями ОПВ [7]

| Ознака спротиву | Характеристика фактору спротиву |
|---|---|
| | Спротив службовців |
| Консерватизм службовців – (провідний спротив) | Як перешкода, пов'язана з проявом прагнення до збереження традицій організаційної культури; відсутності інноваційно-орієнтованого світогляду, відкритості до змін |
| Невизначеність | Як перешкода, пов'язана з проявом непоінформованості працівників про інноваційні зміни: необізнаність з їх цілями, необхідністю і наслідками |

Закінчення табл. 10.3

| Ознака спротиву | Характеристика фактору спротиву |
|---|--|
| Передчуття небезпеки | Як перешкода, пов'язана з проявом відчуття небезпеки щодо втрати роботи, службового статусу, неформальних зв'язків, влади, доступу до інформації; побоювання можливих ризиків і спроможності виконати нові функції |
| Недовіра і зневага | Як перешкода, пов'язана з проявом зневіри і зневаги до тих, хто здійснює зміни |
| Недостатня готовність до змін | Як перешкода, пов'язана з проявом негативного ставлення деяких осіб до проведення будь-яких змін як наслідок їх психологічних особливостей |
| Розбіжність думок про необхідність змін | Як перешкода, пов'язана з проявом власних суджень про наявність проблеми і доцільність її вирішення, на відміну від офіційної позиції |
| Відмінність думок про наслідки змін | Як перешкода, пов'язана з проявом власних суджень про наслідки змін, на відміну від офіційних або за їх відсутності |
| Суб'єктивне уявлення про ризикованість змін | Як перешкода, пов'язана з проявом переважання суб'єктивних уявлень про небезпечність змін з огляду на їх об'єктивні наслідки |
| Спротив культурного характеру | Як перешкода, пов'язана з проявом відсутності базових цінностей в ОПВ: інертність їх працівників, відчуття непотрібності в них, неприйняття роботи як такої, недовіра керівництву |
| Новатори | Як перешкода, пов'язана з проявом наявності новаторів в ОПВ як найінноваційних, але неефективних у поширенні нововведення, особливо на етапі переконання |
| Неформальні лідери | Як перешкода, пов'язана з проявом недостатньої кількості неформальних лідерів в ОПВ |
| Спротив керівника | |
| Спротив керівника (провідний спротив) | Як перешкода, пов'язана з проявом передчуття зміни у структурі влади: залежить від волі керівника, його індивідуальної гнучкості |
| Консерватизм керівника (провідний спротив) | Як перешкода, пов'язана з проявом прагнення зберегти традиції оргкультури, надання переваги вирішенню політичних питань; відсутності інноваційно-орієнтованого світогляду, відкритості до змін |
| Змінність керівництва | Як перешкода, пов'язана з проявом швидкої зміни керівництва, зокрема за політичними ознаками (як руйнування інституційної пам'яті) |
| Формальне ставлення до змін | Як перешкода, пов'язана з проявом формального ставлення до проведення інноваційних змін |
| Груповий спротив | |
| Спротив формальних груп | Як перешкода, пов'язана з проявом поведінкового спротиву працівників окремого підрозділу з позиції відданості узвичаєним критеріям і нормам, невизнання інших |
| Спротив неформальних груп | Як перешкода, пов'язана з проявом поведінкового опору працівників певного колективу, якому загрожує існування, втрата загальних їх інтересів і задоволення їх потреб, обмеження взаємодії їх членів |

Окрім того, цей дослідник на підставі вивчення досвіду Польщі щодо впровадження СУЯ акцентує увагу на обережне використання зарубіжної практики у вітчизняних умовах: мають місце відмінності у діяльності ОПВ місцевого рівня.

Окремим фактором спротиву нововведенням постає вплив ефекту освітньої гетерофільності публічних службовців. Цей фактор є різновидом ФСН «неналежна інновативність упроваджувачів», зумовлений проявом неоднорідності освіти публічних службовців, яка уповільнює швидкість сприйняття ідеї інновації і цим стримує її поширення у директивно визначений термін часу.

Освітня гетерофільність публічних службовців – це сукупність різномірних освіт у середовищі публічних службовців, що своєю чергою формує поле суперечливих професійних компетентностей.

У цьому контексті доцільно вести мову про належну інноваційну компетентність й інноваційну готовність публічних службовців як провідні фактори забезпечення успішності впровадження нововведень.

Інноваційна компетентність публічних службовців – це сукупність знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, яка визначає здатність публічних службовців до успішного впровадження державно-управлінських нововведень.

Інноваційна готовність публічного службовця – це особистісна характеристика публічного службовця щодо його здатності до творчого реформування професійної діяльності, фахового усвідомлення практичного значення нововведень і володіння ефективними способами і засобами їх упровадження.

Інноваційна готовність публічного службовця є обов'язковою передумовою до ефективного реформування його діяльності, успішної реалізації його можливостей, розкриття творчого потенціалу.

Підгрупа 2.2. ФСН «недосконалість міжорганізаційного супроводу» можуть виявитися як перешкоди, зумовлені недосконалістями (неналежний обсяг, якість і використання) відповідних видів і способів забезпечення масштабного поширення нововведень (табл. 10.4). З огляду на принципи побудови ІД системи ОПВ провідними з цих видів і способів у започаткуванні та підтримці цього процесу є інформаційно-методичне і консультативно-комунікаційне забезпечення, недосконалість якого породжують спротив. Результати соціологічного опитування упроваджувачів СУЯ в ОРІДУ НАДУ та регіональних Центрах перепідготовки і підвищення кваліфікації службовців ОПВ (далі – Центри) указали на наявність недостатнього рівня інформаційно-методичного та зовнішнього консультативного забезпечення.

ФСН міжорганізаційного характеру [7]

| Ознака спротиву | Характеристика фактору спротиву |
|--|--|
| Загальні перешкоди | |
| Неузгодженість дій | Як перешкода, пов'язана з проявом недосконалостей взаємодії учасників процесу поширення нововведення |
| Недосконалість кінцевих продуктів | Як перешкода, пов'язана з проявом незавершеності кінцевих продуктів кожного з учасників процесу нововведення |
| Організатори | |
| Невизначеність відповідальності | Як перешкода, пов'язана з проявом недосконалостей призначення відповідального за успішність масштабного поширення нововведення, контроль за його здійсненням і якістю впровадження |
| Організаційні невизначеності впровадження нововведення процесу | Як перешкода, пов'язана з проявом організаційних недосконалостей з визначення: розробника, консультування і сертифікації; проведення навчання, досліджень, комунікації, методологічного і технологічного забезпечення, формування інноваційної культури тощо |
| Розробники-проектанти | |
| Невизначеність координації дій | Як перешкода, пов'язана з проявом браку належної координації міжорганізаційної співпраці щодо збереження типової ідеї нововведення при формуванні вимог до його проекту з урахуванням реальних умов його використання |
| Недосконалість проміжних продуктів | Як перешкода, пов'язана з проявом браку належної якості проміжних продуктів, вироблених учасниками міжорганізаційної співпраці |
| Невизначеність учасників впровадження нововведення | Як перешкода, пов'язана з проявом браку Директивного визначення учасників масштабного впровадження нововведення |
| Упроваджувачі | |
| Директивна невизначеність розробника-проектанта | Як перешкода, пов'язана з проявом необхідності пошуку розробника-проектанта на договірних засадах |
| Невизначеність фінансування нововведення | Як перешкода, пов'язана з відсутністю бюджетного фінансування і необхідності його пошуку власними силами |
| Невизначеність зв'язку розробник-проектант | Як перешкода, пов'язана з проявом директивної невизначеності взаємодії упроваджувача, розробника-проектанта нововведення |
| Недостатня обізнаність з ідеєю нововведення | Як перешкода, пов'язана з проявом слабкої поінформованості про інноваційну ідею, її переваги та доцільність її впровадження |
| Інші учасники | |
| Обмеженість інформаційно-методичного забезпечення | Як перешкода, пов'язана з неналежним інформаційно-методичним забезпеченням як провідним чинником успішності нововведення |

| Ознака спротиву | Характеристика фактору спротиву |
|---|---|
| Обмеженість міжорганізаційної комунікації | Як перешкода щодо неналежної міжорганізаційної комунікації як провідного чинника підтримки процесу поширення нововведення |

Щодо останнього, то 47,6 % відповідей опитаних засвідчили про його обов'язкову необхідність 47 % указали на відсутність цілеспрямованих рекомендацій та інформаційних матеріалів щодо впровадження СУЯ, а 11,8 % зазначили складність використання запропонованих матеріалів. Для покращання цієї ситуації фахівцями ОРІДУ НАДУ було розроблено відповідні інформаційні матеріали та проведено науково-практичний семінар з питань упровадження СУЯ, а також було виконано відповідні наукові дослідження. Вінницький Центр масово проводив інформаційно-комунікаційні заходи, що сприяло своєчасному впровадженню СУЯ у цій області. Саме Вінницька облдержадміністрація впровадила цей інструмент у директивно встановлений термін першою і була єдиною взагалі. Необхідно зазначити, що тільки деякі учасники міжорганізаційного супроводу цього нововведення були відзначені відповідною цільовою Програмою. ОРІДУ НАДУ та регіональні Центри самостійно налагодили міжорганізаційну співпрацю у рамках процесу поширення.

Особливості ідеї ДУН визначають перелік учасників розроблення його проекту та впровадження, якими можуть бути фахівці наукових установ, навчальних закладів, організацій різних форм власності та спеціалізацій (з розроблення, проектування та виготовлення зразка нововведення), а також публічні службовці як упроваджувачі та у майбутньому потенційні користувачі цього нововведення. До кола суб'єктів процесу поширення нововведення необхідно включити також: ЗМІ, заклади (установи), що сприяють міжособистісній (міжорганізаційній) комунікації і формуванню інноваційної культури, а також ті, що забезпечують навчання, дослідження, розроблення технологічного та методологічного забезпечення.

Проблеми міжорганізаційного характеру під час здійснення ІП розглянуто А. І. Пригожиним. ДУН переважно об'єктивується в інформаційній формі (нова ідея, ініціатива або практика). Таким чином, основними учасниками міжорганізаційної співпраці можна визначити: організаторів, розробників-проектантів, упроваджувачів, а також суб'єктів інформаційно-методичного забезпечення, міжорганізаційної комунікації та навчання. Перешкоди, що виникають під час їх співпраці, породжують ФСН. Ці фактори було уточнено і доповнено шляхом проведення соціологічного опитування слухачів і аспірантів денної форми навчання ОРІДУ НАДУ. До вступу в ОРІДУ НАДУ респонденти працювали службовцями 4 – 15-го рангів на посадах III – VIII категорій в ОПВ півдня

України та Вінницької області: керівниками управлінь, відділів, секторів, їх заступниками, спеціалістами.

Найбільше було службовців ОПВ 11-го та 12-го рангів, VI і VII категорій, які розподілялися за: статевими ознаками – 65,9 % – жінки, 34,1 % – чоловіки; стажем служби – 4,1 % – до 1-го року, 32,0 % – 1–3 роки, 18,6 % – 3–5 років, 16,5 % – 5–10 років, решта більше 15 років; віком – 20–25 років – 50,5 %, 26–35 років – 35,1 %, 36–45 років – 9,3 %, 46–60 років – 2,1 %, решта свій вік не зазначили; освітнім напрямом – державно-управлінську освіту мали 64,9 % (в опитуванні взяли участь слухачі 2-го курсу – випускники 2011 року); решта опитаних мали освіту: економічну – 8,2 %; інженерно-технічну, юридичну і гуманітарну по 5,2 %, природничу та агропромисловою – по 2,2 %; 3,1 % – інші. Деякі опитані мали більше одного профілю освіти. Отже, професійний досвід, освіта і вік респондентів свідчать про їх обізнаність з проблематикою ДУН.

Для виявлення основних ФСН респондентам було запропоновано анкету з питаннями: соціально-психологічного, фінансово-матеріального, професійного, організаційно-правового та інформаційного характеру. Респонденти визначили 10 основних за рейтингом ФСН.

Основні фактори спротиву нововведенням:

- відсутність цільового фінансування нововведень, на що вказали 85,6 % респондентів, 9,3 % уважають цей фактор більш-менш впливовим, а 5,2 % – не впливовим. Ця думка є справедливою: зокрема, впровадження СУЯ в ОБВ здійснювалося за відсутності цільового фінансування;

- відсутність підготовлених кадрів з управління інноваційними змінами визначили 76,3 % респондентів найбільш впливовим ФСН, більш-менш впливовим – 17,5 %, не впливовим – 3,1 %, а 3,1 % опитаних вибрали відповідь «важко відповісти». Очевидно, останні віддалені від нововведень;

- низький рівень матеріально-технічного забезпечення вважає впливовим ФСН 73,2 % опитаних, 22,7 % – більш-менш впливовим, не впливовим – 3,1 %, а для 1 % респондентів це питання викликало труднощі;

- низький рівень інформаційного забезпечення, на думку 70,1 % респондентів, є достатньо суттєвою перешкодою, для 26,8 % – більш-менш вагомою. Зовсім не впливовою вважають 2,1 % опитаних;

- низький рівень обізнаності керівництва ОПВ з ДУН вважають впливовим ФСН 69,1 % респондентів, більш-менш – 26,8 %, не впливовим – 2,1 %, а 2,1 % опитаних обрали відповідь «важко відповісти»;

- організаційно-правові перешкоди 59,8 % респондентів вважають впливовим ФСН, а саме недосконалість нормативно-правової бази, консервативність традицій і взаємовідносин. Дійсно, у ОПВ найбільш стійкими до змін є: стратегія, спільні цінності, взаємовідносини, структура;

- використання неправильної технології для 56,7 % опитаних є

ФСН;

- побоювання погіршення умов праці для 55,7 % опитаних є ФСН;
- негативні міжособистісні відносини в колективі, на думку 53,6 % опитаних, є вагомим ФСН, оскільки деструктивний соціально-психологічний клімат в ОПВ заважає поточній та інноваційній діяльності.

Окрім того, респонденти зазначили й інші ФСН, зокрема відсутність: відповідальних посадових осіб і структур за впровадження ДУН (відзначили 53,6 % опитаних); відповідних цільових програм (51,5 %); загальних вимог «зверху» щодо інформування про практичне використання нового інструментарію – 41,2 %. Результати цього опитування підтвердилися під час проведення досліджень щодо впливу освітньої гетерофільності службовців ОПВ.

Цікавими є результати опитування впроваджувачів, які за власним бажанням упровадили СУЯ або збиралися це зробити. Респондентами були: керівництво Центрів (62,5 % від загальної кількості опитаних), 44,4 % з яких уже впровадили СУЯ на час проведення опитування; впроваджувачі СУЯ в ОРІДУ НАДУ (37,5 %). Майже всі опитувані (93,75 %) – державні службовці 7 –12-го рангів, що працюють на посадах III–VI категорій. Більшість з респондентів – жінки – 62,5 %, чоловіки – 37,5 %. Поміж опитаних 12,5 % – керівники структурних підрозділів, 25 % – їх заступники, 25 % респондентів – начальники відділів і секторів, 12,5% – спеціалісти, 25% – науково-педагогічні працівники.

За віком респонденти розподілилися таким чином: 56,3 % – 45 –60 років, 25 % – 36–45 років, 12,5 % – 26–35 років, 6,3 % не вказали своїх даних. За стажем державної служби: 37,5 % – понад 15 років, 12,5 % – 10–15 років, 31,3 % – 5–10 років і 6,3 % – 3–5 років, що свідчить про достатній професійний досвід опитуваних. Щодо освіти, то 12,5 % опитаних мали дві вищих освіти, поміж них 6,3 % – доктори наук і 25 % – кандидати наук. За освітою: опитані мали державно-управлінську освіту – 44,4 %, гуманітарну – 33,3 %, а інженерно-технічну, природничу та економічну – по 5,6 %.

У відповідях на питання опитувальної анкети до ФСН респонденти віднесли: значну поточну зайнятість (перевантаження) працівників на кожному етапі впровадження СУЯ – 52,9 %; недостатню кваліфікацію працівників при визначенні головних уповноважених (23,5 %), розробленні документації (31,6 %), визначенні переліку послуг (22,2 %); недостатню поінформованість про СУЯ – 34,5 %; відсутність фінансування, особливо на етапі сертифікаційного аудиту, – 37,5 %; перешкоди, пов'язані з перевинайденням типової ідеї нововведення – 68,8 %. Окрім того, респонденти відзначили такі перешкоди: наявність спротиву з боку співробітників; відсутність цілеспрямованого та спеціалізованого навчання працівників; недостатню кількість фахівців з розроблення і впровадження нововведення; відсутність вимог до його впровадження та брак освітніх послуг з упровадження цього інструменту.

Інші результати соціологічних досліджень стосуються Меморандуму

зі стабілізації цінової ситуації на фармацевтичному ринку (далі – Меморандум). Його впровадження в Україні ініціювала Державна інспекція з контролю за цінами в Одеській області під патронатом голови Одеської облдержадміністрації у 2010 році. У рамках цього дослідження було опитано 60 держслужбовців Держцінінспекції України 7 –13-го рангів, які працювали на посадах III–VI категорій. Більшість з них чоловіки – 55 %, жінки – 45 %. Поміж респондентів були: 45 % – керівний склад територіальних підрозділів Держцінінспекції України (75 % – чоловіки, 25 % – жінки); 20 % – начальники відділів і секторів цих підрозділів (25 % – чоловіки та 75 % – жінки); 35 % – спеціалісти (57 % – чоловіки, 43 % – жінки). 90 % респондентів представляли регіони, де Меморандум уже було впроваджено, а також по 5 % опитаних від регіонів, де Меморандум уже впроваджувався або був на стадії адаптації. За віком респонденти розподілилися: 50 % – 45–60 років; 25 % – 36–45 років; 15 % 26–35 років та 10 % – 20–25 років. За стажем державної служби: 30 % – понад 15 років; по 20 % – 10–15 років і 1–3 роки; 15 % – 5–10 років і 10 % – 3–5 років. Більшість опитаних мали: економічну освіту – 65,4 %; інженерно-технічну – 15,4 %; державно-управлінську та юридичну – по 7,7 %; гуманітарну – 3,8 %. Поміж опитаних 25 % (переважно керівники територіальних підрозділів) мали дві і більше вищих освіти. Таким чином, в опитуванні взяли участь досвідчені і підготовлені державні службовці.

Щодо ФСН, пов'язаного з новими ідеями Меморандуму, то: 65 % респондентів указують, що такі перешкоди мають місце, але незначні; 30 % вагалися з відповіддю; 5 % опитаних указали на наявність значних відмінностей. Здебільшого останні зумовлені: місцевими вподобаннями щодо споживання препаратів (42,3 % відповідей); поглядами керівництва регіону на співробітництво з питань стабілізації цінової ситуації (15,4 %); особливостями менталітету підприємців (15,4 %); поглядами щодо зобов'язань влади (7,7 %); поглядами щодо зобов'язань бізнесу (3,8 %). Інші респонденти або не відповіли, або вагалися з відповіддю.

Результати наведеного опитування підтверджують загальну властивість нововведень: змінність їх типової ідеї залежно від умов застосування, а у зв'язку з цим і наявність прояву ФСН. Найбільш значними перешкодами під час впровадження Меморандуму відзначено відсутність: цілеспрямованих інформаційно-методичних матеріалів (35,3 % відповідей); фінансування на розроблення і впровадження (23,5 %); практичного досвіду щодо здійснення цього впровадження (14,7 %). До найменш значних ФСН віднесено: недостатню поінформованість про переваги впровадження Меморандуму (5,9 %); невідповідність запропонованих методичних рекомендацій і інформаційних матеріалів вимогам до розроблення Меморандуму (2,9 %); відсутність фахівців з розроблення і впровадження Меморандуму (2,9 %).

Щодо специфічних факторів спротиву Меморандуму, то: 43,5 % опитаних не вказали таких; 34,8 % респондентів вказали на відсутність

його розробників спеціальних знань у фармацевтичній галузі; 8,7 % акцентували увагу на відсутності фахівців з питань його розроблення і впровадження. Окрім того, до факторів спротиву Меморандуму опитувані віднесли: невизначеність його правового статусу; відсутність юридичної відповідальності за його недотримання; неможливість впливати на ціну тих виробників і оптових постачальників, що знаходяться поза межами регіону його дії. Узагалі фактори спротиву Меморандуму є менш впливовими проти перешкод упровадженню СУЯ, оскільки ідея першого більш проста і не спричиняє суттєвих широкомасштабних змін.

Таким чином, сутність ФСН слід розуміти як різної природи перешкоду успішному впровадженню ДУН, яка може навіть відхилити нововведення. Ця перешкода є наслідком прояву загострення протиріч (несумісностей, відмінностей, невідповідностей, конфліктів тощо) між новим, що впроваджується, і узвичаєним (традиційним) у ОПВ та їх системі.

Систематизувати фактори спротиву можна за двома групами ознак, які характеризують: – несумісності організаційних культур інноваційної та традиційної діяльності в системі ОПВ під час їх одночасного здійснення; особливості здійснення інноваційної діяльності в системі ОПВ під час масштабного впровадження ДУН.

Стримане ставлення до ДУН властиве всім (100 %) службовцям ОПВ, але у різному співвідношенні. Найбільший опір чинить керівництво підрозділів ОПВ – 27,5 %, їх перші посадові особи – 25,1 %, посадові особи, діяльність яких першочергово потребує якісних змін – 24,6 %, головні і провідні спеціалісти – 8,7 %, спеціалісти – 8,2 %, інші – 3,2 %.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК

Базова

Бабінова, О. О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід : монографія / О. О. Бабінова. – Київ : Фенікс, 2020. – 268 с.

Біль, М. Механізм державного управління галуззю на регіональному рівні: теоретико-прикладний аспект : монографія / М. Біль. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. – 228 с.

Бронікова, С. А. Соціокомунікативний механізм державного управління: теорія і практика моделювання : монографія / С. А. Бронікова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2019. – 346 с.

Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навч. посіб. / за наук. ред. Ю. П. Сурміна, А. М. Михненка. – Київ : НАДУ, 2018. – 388 с. – (Сер. «Б-ка магістра»).

Державне управління в соціально-гуманітарній сфері: теорія та практика : навч. посіб. / І. І. Хожило, О. Ю. Бобровська, Б. П. Колесніков та ін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2017. – 211 с.

Допоміжна

Бакуменко, В. Тенденції й чинники впливу суспільних трансформацій на постановку завдань науки державного управління /

В. Бакуменко // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки "Державне управління" в Україні: від теорії до практики : зб. матеріалів симп. за міжнар. участю, м. Київ, 30 лист. 2017 р.. – Київ, 2017. – С. 50 – 53.

Гогіна, Л. М. Деякі аспекти кадрового забезпечення розвитку галузі науки "Державне управління" / Л. М. Гогіна // Демократичне врядування: наука, освіта, практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 29 трав. 2019 р.) : у 4 т. / за заг. ред. В. П. Приходька, С. В. Загороднюка. – Київ, 2019. – Т. 2. – С. 18 – 21.

Гусєв, В. О. Державна інноваційна політика: методологія формування та впровадження : монографія / В. О. Гусєв. – Донецьк : Юго-Восток, 2017. – 624 с.

Державно-управлінські нововведення: теоретико-прикладні засади : навч.-метод. посіб. / М. М. Іжа, С. А. Попов; за заг. ред. М. М. Іжи. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – 126 с.

Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / за заг. ред. В. Б. Аверьянова. – Київ : Юрид. думка, 2017. – 496 с.

Електронне урядування. Інформатизація державного управління: навч. посіб. / Ю. Г. Машкаров, О. В. Орлов, М. В. Мордвинцев та ін. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2018. – 264 с. – (Сер. «Б-ка магістра»).

Козаков, В. М. Аксіологія державного управління : підручник / В. М. Козаков. – Київ : НАДУ, 2016. – 256 с. – (Сер. «Б-ка магістра»).

Малиновський, В. Я. Територіальна організація влади України : концептуальні засади трансформації : монографія / В. Я. Малиновський. – Луцьк : СПД Гадяк Ж. В., 2017. – 451 с.

Мельник, А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – Київ : Знання, 2019. – 582 с.

Кравченко, С. Інноваційні реформи державного управління : впровадження менеджерських підходів [/ С. Кравченко // Збірник праць НАДУ при Президентіві України / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – Київ, 2017. – Вип. 2. – С. 112 – 124.

Никифоров, А. Є. Інноваційна діяльність: теорія та практика державного управління : монографія / А. Є. Никифоров. – Київ : КНЕУ, 2018. – 420 с.

Основи регіонального управління в Україні : підручник / за заг. ред. В. М.. Вакуленка, М. К. Орлатого. – Київ : НАДУ, 2018. – 576 с.

Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. – 256 с.

ЗМІСТ

| | |
|--|-----|
| Тема 1. Державно-управлінські реформи у вимірі парадигми інноваційного розвитку суспільства | 3 |
| 1.1. Вступ до навчальної дисципліни..... | 3 |
| 1.2. Парадигма інноваційного розвитку суспільства..... | 4 |
| 1.3. Державно-управлінські реформи - ключовий інструмент розвитку системи органів публічної влади..... | 7 |
| Тема 2. Комплексний механізм державно-управлінських нововведень..... | 11 |
| 2.1. Сутність, поняття та структура комплексного механізму нововведень..... | 11 |
| 2.2. Приклад ієрархічної структури комплексного механізму нововведень для системи Пенсійного фонду України..... | 16 |
| Тема 3. Поняття і класифікація державно-управлінських нововведень..... | 18 |
| 3.1. Поняття «державно-управлінські нововведення»..... | 18 |
| 3.2. Класифікація державно-управлінських нововведень..... | 20 |
| Тема 4. Інноваційна діяльність органу публічної влади: системно-діяльнісний підхід..... | 32 |
| 4.1 Концептуалізація механізму функціонування системи ОПВ в режимі нововведень: системно-діяльнісний підхід..... | 32 |
| 4.2 Інноваційна діяльність органу публічної влади як відкрита система: системно-діяльнісний підхід..... | 33 |
| Тема 5. Особливості інноваційного процесу органу публічної влади..... | 41 |
| 5.1. Загальні відомості про інноваційні процеси..... | 41 |
| 5.2. Особливості інноваційного процесу органу публічної влади..... | 45 |
| Тема 6. Інноваційна діяльність системи органів публічної влади: стратегічний підхід.. | 51 |
| 6.1. Загальний підхід до розробки моделі інноваційної діяльності системи органів публічної влади..... | 52 |
| 6.2. Базова модель інноваційної діяльності системи органів публічної влади..... | 54 |
| Тема 7. Особливості поширення нововведень в системі органів публічної влади..... | 57 |
| 7.1. Загальні теоретичні засади про процес поширення нововведень..... | 57 |
| 7.2. Приклади процесів поширення державно-управлінських нововведень..... | 60 |
| 7.3. Принципи побудови інноваційної діяльності системи органів публічної влади.... | 63 |
| Тема 8. Теоретико-прикладні засади стратегічного управління державно-управлінськими нововведеннями..... | 66 |
| 8.1. Обґрунтування вибору методу управління державно-управлінськими нововведеннями..... | 66 |
| 8.2. Система стратегічного та програмно-цільового управління державно-управлінськими нововведеннями..... | 71 |
| Тема 9. Раціональна модель прийняття та реалізації стратегічного рішення..... | 79 |
| 9.1. Теоретико-прикладні засади раціональної моделі прийняття і реалізації рішення..... | 79 |
| 9.2. Модель прийняття та реалізації стратегічного рішення щодо поширення ДУН..... | 83 |
| Тема 10. Основні фактори спротиву державно-управлінським нововведенням..... | 86 |
| 10.1. Загальні відомості про фактори спротиву нововведенням..... | 86 |
| 10.2. Систематизація основних факторів спротиву державно-управлінським нововведенням..... | 88 |
| Бібліографічний список..... | 102 |

Навчальне видання

**Дегтяр Андрій Олегович
Ковальчук Вероніка Геннадіївна**

**ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В УКРАЇНІ**

Редактор С. П. Гевло

Зв. план, 2021

Підписано до друку 31.08.2021

Формат 60x84 1/16. Папір офс. Офс. друк

Ум. друк. арк. 5,8. Обл.-вид. арк. 6,5. Наклад 100 пр.

Замовлення 220. Ціна вільна

Видавець і виготовлювач
Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут»
61070, Харків-70, вул. Чкалова, 17
<http://www.khai.edu>
Видавничий центр «ХАІ»
61070, Харків-70, вул. Чкалова, 17
izdat@khai.edu

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів
видавничої продукції сер. ДК № 391 від 30.03.2001