

Національна академія державного управління при
Президентіві України

Хачатурян Х.В.

**Інновації
в державному управлінні**

Монографія

Київ 2005

УДК 336.532:332.14
ББК 65.050.9/4 Укр/-1
X 29

Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України.
Протокол № 115/13 від 22 грудня 2005 р.

Рецензенти:

В.О.Шамрай, доктор наук з державного управління, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри консти-
туційного, адміністративного та фінансового права Національного
аграрного університету;

В.В.Токовенко, доктор наук з державного управління, завіду-
вач кафедри соціології та соціального управління Київського міжна-
родного університету;

В.М.Рижих, доктор наук з державного управління, завідувач
відділу Апарату Національного центру з питань Євроатлантичної інте-
грації України.

X 29 Хачатурян Х.В.

Інновації в державному управлінні: Монографія. - К.: Вид-
во НАДУ, 2005. - 252 с.

ISBN 966-619-191-1

У науковій монографії розкриваються проблеми теорії та практики впроваджен-
ня інновацій у системі державного управління в процесі здійснення адміністративної
реформи. Обґрунтована необхідність використання інноваційних методологій та техно-
логій для вдосконалення Концепції адміністративної реформи в Україні та її практичної
реалізації.

Для фахівців у галузі державного управління, державних службовців, викладачів,
аспірантів, студентів навчальних закладів зі спеціальності “Державне управління”.

УДК 336.532:332.14
ББК 65.050.9/4 Укр/-1

ISBN 966-619-191-1

© Х.В.Хачатурян, 2005
© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2005

Вступ

Становлення національної державності, сучасного соціально орієнтованого ринкового суспільства та демократії в Україні пов'язане з системними модернізаційними трансформаціями всіх сфер соціальної життєдіяльності. Основним засобом їх здійснення є впровадження комплексних інновацій, підпорядкованих загальним цілям реформування суспільства та його окремих сфер. Набуття ними характеру цілісної основи розвитку українського суспільства означає його перехід до інноваційної моделі розвитку - однієї з фундаментальних цілей модернізації. Проте досягти цього можна лише в умовах адекватності трансформаційних процесів в українському суспільстві методології та технології його державного регулювання. Звідси постає проблема дослідження та впровадження управлінських інновацій у систему органів державної влади.

Актуальність наукових досліджень проблематики, пов'язаної з інноваційними трансформаціями системи державного управління, пов'язана і з внутрішньосистемними потребами державного апарату щодо забезпечення ефективності діяльності органів державної влади та програмування і прогнозування розвитку державного управління. Необхідність упровадження управлінських інновацій у систему органів державної влади і відповідно їх наукового аналізу обґрунтовується в низці стратегічних нормативно-правових та концептуальних документів у галузі державного будівництва України: Концепції адміністративної реформи в Україні, Стратегії реформування системи державної служби в Україні, посланнях Президента України до Верховної Ради, законах України "Про місцеві державні адміністрації", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про державну службу" та ін.

Особливу значущість для нашої країни має творче використання досвіду розвинених країн з реалізації інноваційних проектів у сфері державного управління, що дасть змогу сформувати дієву вітчизняну систему ініціювання та управління трансформаційними процесами модернізаційного характеру. Актуальність дослідження даних питань зростає в умовах розширення повноважень регіональних органів управління в здійсненні управлінських інновацій на місцях. Посилення уваги до теоретичного дослідження проблем інноваційної діяльності в системі державного управління викликане і тим, що здійснюється напружена робота з входження українського сус-

пільства та Української держави до європейського співтовариства. Вихід на європейські стандарти можливий лише на основі посилення інноваційних процесів. Інновації в галузі державного управління є і необхідною складовою забезпечення ефективності та конкурентоспроможності національної економіки та всіх інших сфер соціальної життєдіяльності.

Проблема управлінських інновацій привертає увагу широкого кола фахівців. Теоретичні і практичні проблеми організаційних змін, підвищення ефективності управлінської діяльності в різних сферах у результаті впровадження управлінських інновацій взаємозв'язку соціальних та управлінських трансформацій досліджують В.Б.Авер'янов, Г.В.Атаманчук, В.Д.Бакуменко, М.М.Білинська, В.Г.Бодров, В.Є.Воротін, В.Ф.Гріньов, Д.І.Кокорін, В.С.Куйбіда, О.Ю.Лебединська, В.І.Луговий, Н.Р.Нижник, В.К.Майборода, В.М.Мартиненко, О.А.Машков, М.І.Мельник, О.Ю.Оболенський, Л.Н.Огольова, М.А.Окландер, О.П.Панкрухін, Я.Ф.Радиш, В.М.Рижих, І.В.Розпутенко, Л.В.Сморгунов, В.В.Цветков, А.О.Чемерис, І.І.Черленяк, В.О.Шамрай, В.В.Юрчишин та ряд інших учених.

Проте основна частина робіт має переважно загальнотеоретичний характер або присвячена вирішенню окремих аспектів проблем інновацій у державному управлінні. Зараз уже недостатньо розуміння лише того, що вирішення низки найважливіших соціально-економічних та державно-управлінських завдань у нашій країні неможливе без свідомого впровадження управлінських інновацій у системі державної влади. Перетворення управлінських інновацій у пріоритетний механізм ринкової адаптації та демократичної трансформації вітчизняної системи державного управління потребує подальшого осмислення проблем сутності інновацій у діяльності органів державного управління, їх теоретико-методологічних засад та оптимальних напрямів реалізації, удосконалення процесу управління системою інновацій як важливого напрямку адміністративної реформи. Нагальною потребою стає завдання здійснити інтегративний (через призму особливої ролі інноваційної діяльності) теоретико-прикладний аналіз місця і функцій інноваційного процесу в системі державного управління, його місця в системі постіндустріальних трансформацій українського суспільства, що дозволило б не лише посилити пізнавальне значення дослідження проблематики інноваційної діяльності у сфері державного управління, але і доповнити традиційний методологічний та проблемно-аспектний аналіз реформування органів державної влади.

Розділ 1

Методологія дослідження інновацій у державному управлінні

1.1. Управлінська інновація як поняття та об'єкт наукового дослідження

Втілення в життя реформ у сфері державного управління потребує наукового обґрунтування соціальної сутності та напрямів реалізації цього процесу. Традиційно в науці подібне концептуальне обґрунтування здійснюється на основі певних наукових принципів, об'єднаних у методологічні основи тієї чи іншої галузі знань чи теорії. Аналіз методології здійснення адміністративної реформи як системи управлінських інновацій є однією з пріоритетних проблем теорії державного управління на сучасному етапі розвитку. Встановлення конкретного кола аспектів, що характеризують суть будь-якого поняття, є початковим моментом для формулювання цілей, структури й обсягу подальших досліджень.

Методологія аналізу управлінських інновацій передусім визначається змістом основних понять, що характеризують дане явище. Найбільше теоретико-методологічне навантаження несе поняття “інновація” та його галузева конкретизація - “управлінська інновація”. Їх зміст є надзвичайно багатовимірним, оскільки вказані поняття широко застосовуються для дослідження різноманітних соціальних об'єктів практично в усіх гуманітарних та переважній більшості технічних наукових галузей.

Поняття “інновація” відповідає англійському *innovation*. Буквальний переклад з англійського означає “введення новацій” і найкраще відповідає змісту слова “нововведення”. Інновації чи нововведення поширюються на весь спектр соціальних явищ та процесів - новий порядок, новий звичай, новий метод, нова форма управління тощо. Інновація в буквальному розумінні означає процес використання нового в будь-якій сфері діяльності [211, с. 10]

Поняття “інновація” з’явилося в наукових дослідженнях у ХХ ст. і спочатку мало значення проникнення деяких елементів однієї культури в іншу (звичаїв, способів організації життєдіяльності, зокрема виробництва). Інновації є результатом діяльності з оновлення, перетворення попередньої діяльності, що приводить до заміни одних елементів іншими або доповнення наявних новими. Подібна діяльність має загальні закономірності: визначаються цілі зміни, новація розробляється, випробовується, освоюється, поширюється і, нарешті, “відмирає”, вичерпуючись фізично і морально. У процесі здійснення інновацій при подоланні інерції порядку, що склався, майже завжди виникає проблема наслідків - очікуваних, бажаних і шкідливих. Перехід предмета в новий стан або нову якість реалізується у вигляді нововведень.

У документах ОЕСР інновація визначається як кінцевий результат інноваційної діяльності, що одержав втілення у вигляді нового або вдосконаленого продукту, упровадженого на ринку, нового чи вдосконаленого технологічного процесу, що використовується в практичній діяльності, або в новому підході до соціальних послуг. Більш поширене загальне розуміння інновації як використання в тій або іншій сфері суспільства результатів інтелектуальної діяльності, спрямованих на вдосконалення процесу діяльності або його результатів.

Загальнонаукове значення поняття “інновація” набуло в процесі розширення свого змісту за межі простих технологічних процесів, коли воно стало широко застосовуватися для характеристики соціальних феноменів. Соціальна інновація як сфера наукового дослідження та практичного застосування виникла з перших спроб систематизації даних про впровадження нового і про подолання психологічного опору цьому процесу. Значного поширення новий термін набув з часу формування теорій постіндустріального (інформаційного) суспільства як відображення його найбільш сутнісної риси. Відомий фахівець у сфері соціального управління П.Друкер, один із фундаторів сучасної концепції соціальних та управлінських інновацій, писав, що вона має соціальну цінність, що соціальна інновація - це зміна звичного типу мислення і стилю життя. Внесення динамічності в “стійкий” порядок, створення вищого рівня невизначеності - ось, на думку П.Друкера, суть інноваційної діяльності як соціально-управлінського процесу [111].

Соціальна інновація стала об'єднуючим поняттям для змін у будь-яких сферах діяльності, і конкретне значення терміна "інновація" залежить від мети дослідження, вимірювання або аналізу об'єкта. Існує цілий ряд типів інновацій: введення нового продукту (товарна інновація); введення нового методу діяльності (технологічна інновація); створення нового ринку товарів або послуг (ринкова інновація); освоєння нових способів організації ринкової діяльності (маркетингова інновація); трансформації структури управління (управлінська інновація) тощо.

Таким чином, управлінські інновації є самостійним класом інноваційних явищ та процесів з власною специфікою та сферою функціонування. Разом з тим для управлінських інновацій у вигляді окремих елементів характерні і риси інновацій усіх інших типів (формування нових послуг, ринку управлінських послуг, впровадження нових управлінських технологій, реалізація нових маркетингових підходів у діяльності органів державного управління тощо).

Управлінські інновації в контексті особистісного виміру включають у себе не лише зміни в методологіях та технологіях управлінської діяльності, а й певні аспекти духовної творчості, загалом наукової і розумової діяльності, мотивацію і способи поведінки, які якісно відрізняються від тих, що мали місце раніше, нові ціннісні та корпоративно-культурні елементи тощо. Теоретичне системне визначення представляє інновацію як активну або пасивну зміну даної управлінської системи щодо зовнішнього середовища. Структурно-функціональний вимір управлінських інновацій дає змогу аналізувати організаційні зміни та трансформування функціонального імперативу управлінської діяльності. Таким чином, можна констатувати, що поняття "управлінська інновація" має широкі межі свого застосування і відповідно величезний методологічно-евристичний потенціал. Розкриття тих чи інших його аспектів є важливою методологічною основою дослідження проблем модернізації системи державного управління.

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

Перша методологічна особливість дає можливість відрізняти, власне, інновації від несуттєвих видозмін, а також від реор-

ганізацій (наприклад, створення нових управлінських структур без розробки стратегічних напрямів). Відповідно у центрі уваги перебувають найбільш суттєві для розвитку управлінських систем феномени. Для системи державного управління, наприклад, передусім характерні процесуальні інновації, які полягають у розробці і застосуванні нових технологій, методів організації, створенні нових організаційних структур [85, с. 8].

Друга методологічна особливість орієнтує будь-яке дослідження інновацій на кінцевий результат діяльності. У сучасному розумінні інновація - це не просто поява нового, а поширення нового в соціальній практиці. Інновації - це використання в тій або іншій сфері суспільної діяльності результатів інтелектуальної праці, технологічних розробок, спрямованих на вдосконалення соціально-економічної діяльності [85, с. 5].

Основу інновації складає новація - оформлений результат досліджень чи узагальнень практичного характеру в якій-небудь сфері діяльності з підвищення її ефективності. Головне - впровадити новацію, перетворити її на форму інновації, тобто завершити інноваційну діяльність і одержати позитивний результат, потім продовжити дифузію інновації. Інновація - кінцевий результат упровадження новації з метою зміни об'єкта управління й отримання економічного, соціального, екологічного, науково-технічного або іншого виду ефекту [345, с. 45].

Таким чином, з моменту появи до моменту поширення новація набуває нової якості - стає інновацією (в управлінській практиці цей проміжок часу між появою новації і її втіленням у соціальній практиці називається інноваційним лагом). Новація стає соціальною реальністю тільки у вигляді інновації, тобто через формування нових соціальних практик. Це формування нової соціальної якості вимагає витрат ресурсів (енергії, часу, фінансів тощо). Тому основними елементами інноваційного процесу виступають новації, ресурсне забезпечення (інвестиції різного роду), управління вказаним процесом та, власне, інновації. У процесуальному плані під інноваціями в широкому значенні розуміється використання новацій у вигляді нових технологій, видів продукції і послуг, організаційно-технічних і соціально-економічних рішень управлінського, виробничого, фінансового, комерційного або іншого характеру, що дає зростання результативності певного виду діяльності. У державному управлінні інновації - це використання новацій (організацій-

них, інструментально-операційних, структурно-функціональних тощо) з метою збільшення ефективності (результативності) управлінської діяльності як у технологічному вимірі (внутрішньо-системному), так і стосовно соціального ефекту державного управління (зовнішньосистемний вимір).

Важливу методологічну роль відіграє категорія інноваційного процесу в системі державного управління, що відображає динамічний аспект інновацій. Інноваційний процес стосовно державного управління - це послідовний ланцюг подій, у ході яких управлінська інновація проходить свій шлях від ідеї до конкретної управлінської практики (технології, структури, послуги в системі органів державної влади) і системно поширюється в діяльності органів державного управління [147, с. 5].

Інноваційний процес не завершується впровадженням нової управлінської методології чи технології, оскільки у міру поширення (дифузії) новація вдосконалюється, стає ефективнішою, набуває нових споживацьких властивостей. Тому дослідження інноваційного процесу в системі державного управління орієнтує на постійний характер змін та систему перманентних реформ. Цей підхід є загальноприйнятим у світовій практиці державного управління, і інтерпретація адміністративної реформи в контексті категорії інноваційного процесу сприяє його закріпленню й у вітчизняній управлінській практиці як одного з її системоутворюючих принципів.

Важливим методологічним аспектом застосування поняття “інноваційний процес” у теорії державного управління є його орієнтованість на кінцевий результат у межах певного управлінського циклу. Інноваційний процес не буде повністю завершеним, якщо він зупиниться на одній з проміжних стадій, або якщо інновації не використовуються в постійному режимі, наприклад, унаслідок невідповідності персоналу. Тому розробка проблематики реформування органів державної влади в межах концептуального змісту поняття “інноваційний процес” є певною методологічною гарантією послідовності та узгодженості етапів реформування, їх підпорядкованості стратегії та меті системної модернізації державного управління.

Інноваційний процес є основою дослідження міжсуб’єктної взаємодії учасників нововведень у системі державного управління. У ньому реалізуються управлінські відносини між ініціаторами інновацій, розпорядниками ресурсів, споживача-

ми інновацій з приводу їх розробки, реалізації і ресурсного забезпечення. Звідси впливає ще одна методологічна функція вказаного поняття - визначення теоретичного підґрунтя аналізу суб'єктної складової інновацій у системі державного управління.

Багато дослідників відзначають ще одну важливу інтеграційну методологічну функцію інноваційного процесу як категорії теорії управління. Інноваційний процес має міжгалузевий характер, тобто охоплює практично всі сфери державного управління та суміжні управлінські галузі і процеси, що здійснюються в межах об'єкта управління. Це обумовлює як суперечливість інтересів учасників інноваційного процесу, так і необхідність пошуку об'єднуючих засад їх взаємодії, а також узгодження інноваційних змін у суб'єктній та об'єктній підсистемах державного управління. У методологічному аспекті використання поняття інноваційного процесу для дослідження управлінських феноменів дає можливість ліквідувати внутрішньосистемну фрагментарність та зовнішньосистемну корпоративну замкнутість адміністративної реформи, що є одним з пріоритетних завдань її концептуального обґрунтування.

Загалом розкриття змісту цієї категорії є методологічною основою аналізу сукупності інноваційних феноменів у контексті управління трансформацією системи органів державної влади. Інноваційний процес через свою невизначеність, багатоваріантність та альтернативність традиції визначає особливу складність методів і прийомів управління. Це зумовлює особливості методології і організації інновацій у системі державного управління. Важливе методологічне значення має положення про те, що в процесі управління інноваційною діяльністю слід не тільки виявляти взаємозв'язки різних новацій, але і підтримувати безперервну еволюцію інноваційних складових у межах системи державного управління. Це пов'язано з розширенням меж саморозвитку і самоорганізації цієї системи і демонструє збільшені можливості вдосконалення як управлінської діяльності загалом, так і структурних перетворень зокрема. У цьому контексті можна вважати, що з розширенням ролі інноваційних процесів у системі державного управління ця система стає комплексним об'єктом інноваційного управління (менеджменту).

Оскільки саме інноваційні управлінські процеси визначають зміст та інтенсивність реформування державного управління, логічним є методологічний висновок щодо підвищення

його динамізму в ході зростання ролі інноваційних процесів у державному управлінні. Загальноприйнятим у сучасній науці є висновок про ускладнення будь-яких соціальних процесів в умовах їх інтенсифікації. Цей висновок має важливе методологічне значення і для розуміння реформ державного управління в контексті інноваційного процесу. Наростання управлінських інновацій зовсім не означає спрощення, стандартизації, тотальної прогнозованості державного управління, як це розуміють деякі вітчизняні дослідники. Навпаки, цей процес спричиняє розмивання чітких внутрішньосистемних меж, диверсифікацію діяльності відповідно до соціальних потреб і формування нових сфер діяльності органів державного управління. Таким чином, інновації наповнюють новим змістом сам процес державного управління, надають йому нових вимірів і стратегічної спрямованості. Інноваційні перетворення, в результаті яких зростає невизначеність, разом з тим збільшують багатоваріантність підходів у державному управлінні і надають управлінцям належну свободу вибору та можливість творчої самореалізації. Зрозуміло, що в цьому методологічному контексті невизначеність і різновекторність модернізаційних змін у системі державної влади слід інтерпретувати як позитивно-конструктивне явище, що веде до становлення нової, більш ефективної і з більшими регулюючими здатностями системи державного управління.

Велике методологічне навантаження має термін “інноваційна діяльність”. У найбільш загальному вигляді він орієнтує на визначення способів вирішення суперечностей між потребами та наявними інструментами їх задоволення. У широкому значенні слова інноваційна діяльність - це момент життєдіяльності суспільства, що включає природні і штучні, соціально-політичні, економічні й інші чинники суспільного розвитку, це доцільне перетворення різних сторін суспільного життя з метою отримання соціальних, економічних і інших практичних результатів. Через інноваційну діяльність реалізується закладений у кожній системі, включаючи і систему державного управління, потенціал до саморозвитку. Реалізація цього потенціалу в системі управління здійснюється через цілеспрямовану інноваційну діяльність суб’єктів державного управління.

“Інноваційна діяльність виступає засобом подолання суперечностей, що актуалізувалися, між соціальним суб’єктом і зовнішнім середовищем, що формують нові суспільні потреби ...

Таким чином, виявлення та усвідомлення суб'єктом нової потреби (що саме представляє певну творчу діяльність) є мотивом здійснення інноваційної активності" [147, с. 55].

Інноваційна діяльність починається з усвідомлення суперечності "суб'єкт - зовнішнє середовище" і з формування мети діяльності, здатної вирішити виявлену суперечність з урахуванням конкретних соціально-економічних, культурно-етнічних і інших умов, що опосередковують життєдіяльність соціального суб'єкта і процес створення новини, що забезпечує вирішення протиріч. Цілепокладання містить опис мети і критеріїв, що дозволяють оцінити результати інноваційної діяльності. Стан зовнішнього середовища, що об'єктивно склався, передує інноваційній діяльності як причина, що віддзеркалюється у свідомості суб'єкта як необхідність. Дії передує його ідеальна модель у вигляді мети, змісту самої діяльності і її засобів.

Для цілей дослідження управлінських інновацій важливим є положення про внутрішню суперечливість самої інноваційної діяльності у галузі державного управління, оскільки відома розбіжність цілей і результатів у процесі трансформації управлінських структур є неминучою. Тому в межах дослідження інноваційної діяльності в державному управлінні центральним об'єктом розгляду є діалектика об'єктивного і суб'єктивного в самих управлінських нововведеннях. Відповідно складовою управлінських інновацій є узгодження різноманітних інтересів суб'єктів (як системи державного управління, так і соціальних), яких вони торкаються.

У вузькому управлінському значенні слова інноваційна діяльність спрямована на забезпечення нового рівня взаємодії суб'єктів та факторів державного управління на основі використання нових знань, передусім світового управлінського досвіду. Про власне інноваційну діяльність у сфері управління можна вести мову, коли діяльність суб'єкта інновацій має цілеспрямований, усвідомлений характер, тобто нова якість виникає у процесі цільового перетворення системи державного управління.

Дещо менше, ніж для інших соціальних дисциплін, для державного управління має термін "інноваційна сфера". Цей термін є відносно новим, оскільки теоретичні дослідження інноваційної сфери набули особливу актуальність в умовах формування маркетингових концепцій (60-і рр.) і активізації інноваційної діяльності у світовій економіці з середини 70-х рр. Зміст

терміна пов'язаний зі становленням постсучасних соціальних практик у процесі формування інформаційного суспільства, в якому інновації становлять особливу фазу суспільного виробництва - "інноваційну сферу". Інноваційна сфера стосовно державного управління - це особлива підсистема суспільного відтворення, особлива інституційна єдність, що включає сукупність органів державного регулювання і структуроутворюючих елементів. У процесі аналізу інноваційної сфери акцент робиться на специфіці ресурсних потоків (організаційних, матеріальних, інформаційних).

Найбільше методологічне значення для дослідження управлінських інновацій є змістовне наповнення поняття "інноваційна сфера" через виокремлення нових пріоритетів діяльності в умовах соціальних трансформацій постіндустріального зразка. Інноваційна сфера складається з таких галузей і видів суспільної діяльності, що не беруть безпосередню участь у створенні матеріальних благ, але виробляють споживні вартості особливого роду, що часто не мають речовинну субстанцію, але необхідні для функціонування і розвитку матеріального виробництва. Тим самим і управлінська діяльність отримує інтегроване категоріальне узагальнення не просто як тип соціальної практики, а як вертикально інтегрована сфера соціальної життєдіяльності. Методологічна значущість вказаного поняття посилюється також тим, що саме в межах інноваційної сфери розрізнені соціальні феномени об'єднуються в єдиний інноваційний процес, що створює новації. Саме через поняття інноваційної сфери інновації в системі державного управління набувають статусу постсучасних соціально-управлінських практик і інтегруються в глобальні трансформаційні процеси постіндустріалізму.

Методологічне дослідження концепту "інноваційна сфера" для дослідження проблем державного управління полягає також у встановленні змістовного зв'язку між управлінськими інноваціями та потребами соціальних і ринкових об'єктів державного управління. "Інноваційну сферу від наукової і виробничої відрізняє наявність специфічної маркетингової функції". Значною мірою процеси переорієнтації на потреби соціальних суб'єктів системи державного управління досліджуються в межах розкриття евристичного потенціалу поняття "інноваційна сфера".

Здатність системи державного управління до інноваційного обслуговування соціальних потреб, що виникають в умо-

вах модернізації українського суспільства та формування ринкової економіки і спрямовані на впровадження сучасних принципів соціальних відносин та забезпечення конкурентоспроможності суспільства, адекватної світовим вимогам, досліджується на основі розкриття змісту поняття інноваційного потенціалу [147].

У найбільш загальному вигляді методологія дослідження управлінських інновацій визначається контекстом міждисциплінарної наукової парадигми, яка формується в результаті синтезу даних різноманітних соціальних наук, філософської методології та розуміння завдань дослідження і їх соціального й когнітивного контексту. Відповідно методології є досить різноманітними як у історико-генезисному плані, так і як складові сучасного управлінського знання. “Питання оптимізації державного управління є перманентно актуальним. На кожному етапі розвитку проблему вдосконалення розуміють по-новому та намагаються вирішувати відповідно до оновлених науково-еволюційних засад. Встановлення функцій відповідності еволюційних потреб держави та суспільства потребам оптимізації системи управління має ґрунтуватися на одній із сучасних парадигм еволюції, методологічному та логіко-понятійному апараті певної науки, в якій проблеми оптимізації розглядаються наочно. Оптимізація управління за певними визначеними критеріями є органічною частиною науки і практики управління” [222, с. 62].

Реально будь-яке сучасне теоретичне дослідження управлінських інновацій у методологічному контексті є полі- чи метапарадигмальним, ґрунтуючись на кількох наукових парадигмах, що використовуються або як рівноправний синтез методологій, або як об’єднання методологій на основі синтезованої метапарадигмальної конструкції. Проте при величезному різноманітті таких “інструментальних” методологій усе ж доцільно виділити кілька фундаментальних методологічних підходів, які визначають загальний характер, проблемне поле, евристичний потенціал досліджень управлінських інновацій у сучасній науці.

Найбільш поширеним методологічним підходом до дослідження інновацій у сфері управлінської діяльності є її інтерпретація в контексті економічного розвитку. У межах найбільш популярної в сучасних умовах нової інституційної економіки, розробленої відомим фахівцем Д.Нортом, трансформаційні процеси в будь-яких сферах соціального управління розглядаються як вирішальний аспект економічного зростання. Вказана методоло-

гія обґрунтовує як вирішальний фактор соціально-економічного розвитку витрати суспільства на створення й підтримку нормативних основ свого існування. У зв'язку з цим Д.Норт зазначає: “Багато учасників економіки не виробляють нічого з того, що споживають люди. Однак ... чиновники, менеджери і політики ... беруть участь у трансакційних угодах, що складають значну частину операцій економічної системи” [230, с. 55]. Мінімізація цих трансакційних витрат є основою економічного зростання і соціального розвитку, що на ньому ґрунтується. Відповідно управлінські інновації в методологічному плані розглядаються як системний детермінуючий фактор соціально-економічного розвитку відповідно до цивілізаційних стандартів, характерних для сучасного інформаційного суспільства. Вказана методологія орієнтує на дослідження управлінських інновацій під кутом зору економічних категорій ефективності, показників технологічного устрою, раціонального використання ресурсів.

Усе більшого поширення набуває синергетична методологія дослідження управлінських інновацій, передусім у контексті становлення постсучасних соціальних та управлінських практик. Синергетична методологія демонструє свою ефективність для дослідження процесів маргінальних та особливо системних змін в умовах наростання багатомірності держави та суспільства, необхідності коєволюції в єдності різноманітних соціальних та управлінських систем, невизначеності майбутнього тощо. Особливо важливо те, що синергетична методологія дає змогу визначити ті напрями розвитку державного управління, які є тупиковими (метод звуження шляхів пошуку) і таким чином забезпечує високу ефективність застосування теоретико-методологічного інструментарію формування проблемного поля і напрямів дослідження. Обґрунтовані в межах синергетичної методології дослідження інновацій у галузі державного управління дають можливість зробити також висновок про те, що вона адекватна для розробки концепцій управління дією дисипативних сил (збільшення кількості та якості соціальних контактів) [222].

У цьому контексті синергетика як методологія дослідження управлінських інновацій є незамінною при аналізі мережно-поліархічних компонентів державного управління, процесів децентралізації, диверсифікації управлінської діяльності, а також системних процесів маркетизації державного управління та його інтеграції в загальноцивілізаційний процес інформаційної ре-

волюції і глобалізації. Ряд авторів також вказують на продуктивність синтезу синергетичної методології з уже традиційними засадами дослідження управлінських інновацій - структурно-функціональним аналізом, менеджментною парадигмою, системним підходом. Зокрема, високу ефективність забезпечує методологія поєднання синергетичного синтезу та стратегічного прогнозування.

У межах системної методології виділяються основні кластери інноваційних процесів, на найбільш загальному рівні - дихотомічного характеру. Найбільшого поширення набув методологічний підхід, за яким системна структуризація інноваційних процесів здійснюється на основі взаємодії управлінської підсистеми (системи державного управління) та суспільства (соціального середовища державного управління). Відтак системна методологія орієнтує на вивчення двох типів інновацій у державному управлінні. По-перше, це внутрішньосистемні трансформації державного управління, які відображають безпосередній вплив інновацій, що протікають у системах управління та економіках, на процеси в системі державного управління. Передусім ці інновації мають відношення до функціонального вдосконалення механізмів управління за рахунок збільшення виконавської дисципліни, зменшення нераціональних операцій, удосконалення розподілу функціональних ролей. По-друге, це управлінські зміни, які перебувають під впливом зовнішньо-системних чинників і поза межами прямого державного контролю. Передусім це стосується деконцентрації управління та застосування самоорганізаційних діяльнісних методик стосовно об'єктів управління, ринкової та клієнталістської переорієнтації державного управління тощо [357].

Вказані основні підсистеми інновацій у державному управлінні визначають два найбільш широкі об'єкти дослідження управлінських інновацій. Один з них стосується внутрішньої раціоналізації управлінських процесів на основі логіки розвитку системи державного управління та цілеспрямованого залучення управлінських технологій з різних сфер соціальної життєдіяльності, передусім з бізнесу. Інший є узагальненням процесу адаптації державного управління до системних соціальних трансформацій постіндустріального зразка і відображає впровадження не лише інноваційних технологій, а й інновацій-

них методологій функціонування та розвитку державного управління в контексті задоволення нових соціальних потреб.

Таким чином, з методологічної точки зору в процесі дослідження потрібно враховувати, що інновації в державному управлінні є не лише результатом зовнішніх впливів і необхідності до них адаптуватися, але й наслідком саморозвитку самої управлінської системи, утворення нових, раніше не існуючих внутрішніх чинників, що з'являються в результаті самостійної, відносно незалежної від зовнішніх соціокультурних умов логіки розвитку системи державного управління. Сюди належать як тенденції генезису загальноуправлінських методологій та методів, так і специфічні внутрішньосистемні процеси в межах діяльності органів державної влади [129].

Окремим аспектом методології дослідження управлінських інновацій є визначення комплексу застосовуваних методів та сфери їх використання в межах виокремленого проблемного поля. Різноманітні методи наукового дослідження використовувалися залежно від їх інформаційного і процедурного характеру. Методи інтерполяції і екстраполяції, що ґрунтуються на поширенні встановлених кількісних зв'язків на нові сфери, використовуються для аналізу кількісних характеристик процесів розвитку в системі державного управління. Аналітичні методи, що ґрунтуються на процедурах синтезу-аналізу якісних і кількісних даних, застосовуються для дослідження якісних ознак і характеристик цього розвитку, що визначають можливі варіанти внутрішньої структури об'єкта дослідження, якісні або кількісні зв'язки між структурними елементами. Методи, що передбачають проведення різних експертиз, використовуються, як правило, уже у вигляді результатів (експертних оцінок та узагальнення думок окремих фахівців) для виділення суттєвих ознак управлінських процесів. Широко використовуються методи аналогій, що ґрунтуються на процедурах переходу від властивостей аналогів до характеристик об'єкта дослідження, для порівняння інформації про властивості їх схожих рис (управлінських процесів, їх середовищ) та виділення сутнісних характеристик і оптимальних напрямів управлінських інновацій, а також обґрунтування прогнозів для стратегічного планування інновацій у державному управлінні [211].

Інноваційна діяльність, заснована на раціональності і корисності, прямо протистоїть авторитаризму, примусу, адмініст-

руванню, оскільки ґрунтується на стимулюванні ініціативних індивідуальних зусиль, розумовій енергії і винахідливості. З цих позицій інноваційна діяльність є ефективне поєднання технології, організації та людської творчості, тобто найбільш оптимальний спосіб використання наявних соціальних ресурсів. Відтак інноваційне перетворення життя людей виступає найдоцільнішою формою організації суспільного життя. “Інновація” у вищезазваному трактуванні - це і “інновація-процес”, і “інновація-продукт”, і соціальна інновація. Інновація в цьому контексті виступає у вигляді мети, процесу і результату. Усі види інновацій перебувають у тісному і нерозривному взаємозв’язку, який забезпечується відповідним типом управління. Усі інновації у результаті спрямовані на соціальний розвиток, і від їх протікання залежить перспектива сучасної цивілізації.

Особливістю методології є необхідність поєднання підходів багатьох шкіл управлінської думки. При цьому управлінські інновації спираються як на теоретичні концепції менеджменту, так і на різні наукові підходи і практичні прийоми. Це пояснюється високою складністю і низькою детермінованістю об’єкта управління в умовах швидкоплинних і різновекторних змін.

Дослідження управлінських інновацій має у своїй основі міждисциплінарну методологічну базу, що визначається передусім взаємозв’язком інноваційного менеджменту з традиційним менеджментом як міждисциплінарною галуззю знання. Саме з неї до методології дослідження управлінських інновацій входять елементи логіки, педагогіки, наукознавство, математики, кібернетики, ряду технічних і економічних наук, психології, соціології тощо. Соціально-психологічні і кількісні економетричні методи застосовуються в аналізі, прогнозі і виробленні управлінського рішення в процесі здійснення інновацій.

Інноваційний менеджмент обґрунтовує і найважливіші в методологічному аспекті підходи до дослідження інноваційного процесу в системі державного управління. Це системний, маркетинговий, життєциклічний і проектний підходи, певною мірою - поведінковий та соціально-психологічний підходи. Вони виявляють головні закономірності розвитку інноваційної діяльності у сфері державного управління і формують особливий тип інноваційного управління.

У межах системного підходу інновації в державному управлінні досліджуються як складна багаторівнева система, тоб-

то об'єкт, що відзначається складною внутрішньою будовою, великим числом складових частин і елементів, які взаємодіють між собою і з навколишнім середовищем. Управлінські інновації розглядаються як відкрита система в контексті взаємодії органів державного управління з навколишнім середовищем і одночасно наявності специфічного внутрішнього середовища, що змінюється в процесі вказаної взаємодії [127].

Охарактеризований вище загальнонауковий теоретико-методологічний фундамент дослідження управлінських інновацій має міждисциплінарний характер і потребує конкретизації стосовно системи державного управління. Значення управлінських інновацій для здійснення адміністративної реформи активізувало дослідження у цій сфері. Однак, хоча окремі аспекти методології реформування державного управління досліджено в роботах В.Авер'янова, В.Бакуменка, В.Князева, В.Мартиненка, С.Мосова, В.Слуговіна та інших вітчизняних науковців, цілісного аналізу проблем методології дослідження інновацій у державному управлінні у вітчизняній науці не здійснено, оскільки основна увага авторів прикута до методологічного обґрунтування тих чи інших нововведень у державному управлінні.

На нашу думку, в основі методології дослідження інновацій у державному управлінні лежить загальносоціальна інтерпретація цієї сфери діяльності в контексті тенденцій розвитку сучасного суспільства. Це допомагає узгодити процеси системи управління та суспільства і, відповідно, забезпечити соціальну ефективність управлінських інновацій. Найбільше значення мають кілька системних соціальних характеристик сучасного управління.

По-перше, в епоху постіндустріалізму управлінський ресурс набуває пріоритетного статусу і визначає можливості розвитку і самореалізації свого потенціалу будь-якої країни. “Саме управлінський ресурс як інтелектуальне багатство стає визначальним потенціалом країни” [12, с. 97]. Основною причиною цього є ускладнення соціальних процесів і практично необмежені можливості синергетичного ефекту кооперації різних форм праці. У ВВП розвинених держав частка управлінської праці становить 25%, на забезпечення управлінських потреб витрачається до 20% бюджетів цих країн [126, с. 4].

Неповне використання управлінського ресурсу автоматично призводить до відставання. Російський дослідник В.М.Іванов аргументовано показав, що навіть за наявності всіх

матеріальних та людських ресурсів, необхідних для процвітання, відсутність ефективної системи управління, що ґрунтується на інтелектуальній стратегії та використанні сучасної інформаційно-аналітичної бази і засобів комунікації, прирікає країну на відставання [125, с. 5].

По-друге, використання управлінського потенціалу в нашій країні здійснюється надзвичайно неефективно, що і є основною причиною незадовільних темпів розвитку та якісних соціальних трансформацій. “Особливість сучасної управлінської ситуації в Україні полягає в тому, що існуючі теоретичні підходи в організації державного управління, як і старі управлінські методи, вже неефективні” [220, с. 148]. Це явище має системний характер, оскільки в сучасних дослідженнях показано, що управлінський потенціал у всіх пострадянських країнах перебуває у “замороженому” стані [164].

По-третє, управлінські інновації здійснюються в межах діалектики взаємообумовленості управлінських та загальносоціальних модернізаційних процесів. “Під предметом реформування державного управління, очевидно, слід розуміти таку його раціоналізацію, яка б вела до якісних змін не лише в системі державного управління, а й у цілому в системі суспільної життєдіяльності людей” [197, с. 40]. Тому в основі її здійснення має бути вивчення суспільного буття державного управління. В цьому контексті державне управління слід розглядати не просто як адміністративну діяльність, а як функцію суспільної праці, як особливі відносини між людьми на правовій або організаційній основі, а також цілеспрямовану організаційну діяльність. Саме цей методологічний принцип визначає “пріоритет соціальних інтересів перед загальнодержавними” [37, с. 133]. Однак водночас йдеться про випереджуючий розвиток державного управління стосовно соціальних трансформацій, оскільки останні мають здійснюватися не стихійно, а через врегульовані державою процеси реформ.

“Необхідно забезпечити безумовний пріоритет державного регулювання над стихійними ринковими саморегулюючими процесами” [104, с. 25, 26]. “Випереджаюче становище” державного управління пов’язане з постійними управлінськими інноваціями, які мають бути зорієнтовані не на внутрішні потреби державної влади, а на завдання розвитку суспільства. “Розвиток громадянського суспільства ми розглядаємо як само-

організуючий об'єктивний фактор, який спрямовує в демократичне русло розвиток державного управління - фактор суб'єктивний" [197, с. 38].

Системні соціальні характеристики державного управління, які визначають його теоретико-методологічні основи, узагальнюються в понятті "управлінська парадигма". "Управлінська парадигма - система концепцій, методологій і методів, що створюють прийняту в конкретній соціально-економічній системі модель постановки і вирішення проблем управління" [299, с. 57]. Парадигму можна цілеспрямовано культивувати, хоча загалом процес її становлення є стохастичним результатом розвитку суспільства та впливу цього результату на систему державного управління.

Відносно загального характеру парадигми державного управління в Україні точаться дискусії, проте більшість дослідників вважає, що її потрібно визначати через поступову заміну державного адміністрування самоврядними засадами громадянського суспільства. Відтак поширення набуває поняття "сучасна парадигма місцевого самоврядування" [32, с. 227], в межах якої формуються громадсько-державні засади соціального управління сучасного інформаційного суспільства. Разом з тим поширення набуває і термін "інноваційна парадигма державного управління", оскільки "державне управління - найважливіший механізм реалізації інновацій, оновлення всіх сфер суспільства" [30, с. 16].

Становлення інноваційної парадигми державного управління пов'язане з вирішенням цілого ряду методологічних проблем у межах теорії державного управління, до яких передусім доцільно віднести:

- формування відповідного категоріального апарату системного характеру;
- перетворення державного управління в соціоінженерну науку, у державний менеджмент, що забезпечує трансформацію теорії в інноваційні моделі та проекти;
- розширення міждисциплінарного характеру державного управління із залученням ефективних методологій та методів з інших наук;
- зміцнення філософсько-методологічних засад за рахунок узгодження інноваційної методології з методологією обґрунтування постсоціальних практик.

На суб'єктному рівні важливою методологічною проблемою управлінських інновацій є адаптація теорії людського капіталу до потреб державного управління. У межах цього процесу управлінські новації в українському суспільстві отримують можливість інтерпретації як складова постсучасних соціальних практик, де основним ресурсом є потенціал людини, і, відповідно, основною метою - створення умов для особистісної самоактуалізації. У постіндустріальному суспільстві людський фактор стає вирішальним, і конкурентоспроможність нації визначається в термінах єдності людського капіталу та його структури. Відповідно на суб'єктному рівні державного управління основним фактором інновацій є людський потенціал, який звичайно інтерпретується як інтелектуальний капітал у державному управлінні. Формування вказаного капіталу є основною суб'єктною основою інновацій в управлінській діяльності [4, с. 108].

На організаційному рівні основною методологічною проблемою управлінських інновацій є поєднання максимальної диверсифікації в системі державного управління, через яку здійснюється його наближення до об'єкта, та цілісності всього управлінського процесу. Методологічні засади вирішення вказаної проблеми перебувають у сфері використання постмодерністських концепцій розуміння соціального управління. Згідно з останнім урізноманітнення та цілісність є не протилежними процесами, а взаємодоповнюючими, але лише за умови формування організаційної системи, орієнтованої на пріоритетність поліархічно-координаційних зв'язків. В основі цього методологічного підходу - трансформація принципу особистої корисності у принцип взаємної користі всіх при переході від індустріальної до постіндустріальної стадії розвитку ринкового суспільства. Відповідно пріоритетним стає принцип кооперації та взаємодії в управлінні як критерій упорядкованого суспільства, він же поширюється і на державне управління.

Основним завданням забезпечення єдності державної влади є збереження єдності мети, тобто процесу цілепокладання на різних рівнях управлінської системи. В організаційному аспекті ця проблема передбачає взаємообумовленість у межах єдиного процесу цілепокладання основних системних компонентів управління. "Єдність системи державної влади передбачає єдність системи органів державної влади, єдину політику правотворчості та державного управління, координацію діяльності,

забезпечення представництва та інші форми сумісної діяльності” [123, с. 22].

Основною загрозою цілісності є відхід окремих елементів системи державного управління від заданої цілепокладанням стратегії управління в процесі реагування на потреби об’єкта управління. Сучасна управлінська теорія пропонує два теоретико-методологічні принципи вирішення вказаної проблеми.

Перший з них пов’язаний з заміною жорстких ієрархічних зв’язків у системі управління на гнучкі поліархічні. Жорсткі та гнучкі компоненти у системі управління відрізняються тим, що жорсткі компоненти - це ізольовані управлінські рішення, що породжують і ізольовані дії, які, будучи разовими, часто суперечать одна одній. Гнучкі компоненти - це вже цілі системи дій, що мають внутрішні та зовнішні відносини, це системи стосунків, в яких генеруються “сліди пам’яті”. У межах такої системи управління можливе надання її окремим компонентам повноти свободи дії, при цьому організаційна структура набуває характеру вільного обороту модулів. Координаційна взаємодія модульних компонентів управлінської системи в межах єдиного процесу цілепокладання забезпечує стратегічний ефект оптимізації диверсифікованої управлінської діяльності як результату міжсистемної взаємодії, що формує цілісну, цілеспрямовану поведінку. Забезпечується багатозначне вирішення різних завдань у межах єдиної мети, і відповідно багатоваріантні управлінські дії в межах єдиної організаційної структури [316, с. 97].

Другий пов’язаний з програмуванням діяльності органів державного управління на нескінченну різноманітність можливих варіантів дій у відповідь на вплив зовнішнього середовища. “Щоб утримати свою цілісність і здатність функціонувати, організація має відповідати на кожен такий вплив відповідною протидією, причому у відповідний момент. Апарат адміністрації повинен мати таке ж чи більше різноманіття програм дій” [316, с. 93]. У цьому контексті постає і проблема соціоінженерної переорієнтації державного управління.

На основі вказаних методологічних підходів доцільно вирішувати найбільш гострі проблеми реформування державного управління. Наприклад, проблема взаємодії адміністративної та політичної діяльності має вирішуватися не на засадах жорсткого розмежування, а через встановлення відповідної системи координаційної взаємодії. “Проблема державного управління

полягає сьогодні не в жорсткому розмежуванні адміністративної діяльності та політики, але в пошуку механізмів і рамок їх сполучення, ... державно-адміністративне управління є в якомусь сенсі і управлінням політичним” [261, с. 177].

Найважливішою методологічною проблемою механізму державного управління є питання рушійних сил його розвитку. Традиційно у вітчизняному державному управлінні використовується механістичний підхід, коли його механізм тлумачиться як проста сукупність компонентів, що керується з єдиного центру за принципом ”керуючий вплив - реакція на нього”. Цей підхід певною мірою відповідав монолітній авторитарній системі управління, проте явно непридатний для дослідження складних соціальних об’єктів, яким є диверсифіковане державне управління демократичного суспільства. У межах синергетичної методології для таких об’єктів розроблена так звана організмична концепція, в якій державне управління розглядається як жива, самоорганізована і адаптивна система - “організована складність”, що функціонує і розвивається на основі досягнення власної системної мети [304, с. 3, 4].

Рушійною силою механізму державного управління в цьому випадку є не зовнішній керуючий вплив, а потенціал та прагнення до саморозвитку. Перехід державного управління на принципи самоорганізації, тобто самовдосконалення в системному плані, виходячи з мети (а не окремих показників) забезпечує системну інноваційну трансформацію діяльності його механізмів. Вказана діяльність набуває характеру випереджаючого управління, оскільки в її основі буде лежати передбачення управлінських потреб об’єкта, які через соціоцентричну мету державного управління визначають чинники саморозвитку його механізмів. На цій основі дослідники пропонують сформувати як самоуправляючий елемент механізму державного управління своєрідний “контур самоорганізації”, який дозволить розкритися внутрішньому потенціалу системи державного управління, а не ставитиме результати її діяльності в залежність від мистецтва управління керівної ланки в системі державного управління [212, с. 95].

Впровадження принципу саморозвитку у функціонування механізму державного управління є найважливішою передумовою забезпечення ефективності державного управління в нових умовах. “Будь-яка адміністративна одиниця має великий

запас саморозвитку; збільшити цей запас, працювати над саморозвитком організації - це і є база ефективного управління” [316, с. 94]. Разом з тим у межах цього методологічного підходу доцільно обґрунтовувати й інші новації стосовно механізмів державного управління. Цілком природно з принципу саморозвитку впливає децентралізація влади, оскільки вона дає змогу запуснути механізми адаптації до соціальних змін у межах принципу функціональної автономії, який констатує неможливість керувати всім з центру. “У демократичній системі управління ієрархія зберігається внаслідок технічної раціональності, але вона вибудовується “нагору”, що означає не розподіл влади, а її делегування нижніми рівнями управління вищим у тій мірі, в якій це функціонально виправдано” [212, с. 6]. При багатьох центрах владного впливу стійкість державного управління забезпечується за рахунок здатності цих центрів приймати рішення за ціле в умовах збігу цілей системи та її компонентів.

В інструментально-операційній сфері державного управління найважливішою методологічною проблемою інноваційного розвитку є обґрунтування впровадження нових методів діяльності. Зараз в Україні застосовуються переважно традиційні методи управління - централізація влади, директивний тиск, адміністрування, політизація демократичних процесів, декларування прав і свобод суб’єктів державного управління. “Методи соціологічних, маркетингових і моніторингових досліджень, проведення різноманітних соціальних експериментів, запровадження інноваційних та евристичних методів не знайшли належної підтримки й використання в практиці державного управління” [277, с. 376]. Саме це є причиною того, що останнє здійснюється як реакція на основі інформації “пост-фактум”, а не з випередженням і передбаченням процесів у об’єкті управління.

Щоправда, у вітчизняній управлінській практиці останнім часом активно застосовуються такі інноваційні методи, як формування управлінських команд, інноваційний та кадровий менеджмент, маркетингові технології та PR. Однак вони використовуються в Україні переважно у тіньових сферах державного управління і часто не на користь країні, а для забезпечення кланових інтересів.

Подібна ситуація гальмує проведення адміністративної реформи, оскільки саме застосування нових методів забезпечує переорієнтацію управлінської діяльності на соціоцентричні цілі.

Якщо традиційні методи державного управління можуть забезпечити лише експлуатацію його об'єкта, передусім людей, то інноваційні розкривають можливості використання ресурсів для людей і ведуть до соціальної переорієнтації державного управління, формування нового державного управління з соціоцентричним набором людських та професійних якостей.

Таким чином, інноваційний процес оновлення вітчизняного державного управління має системне методологічне обґрунтування як загалом, так і стосовно реформування його окремих компонентів. Методологія управлінських інновацій орієнтується на впровадження в управлінську діяльність постсучасних соціальних практик і її переорієнтацію на соціоцентричні цілі. Її комплексне застосування дозволить забезпечити системний характер інноваційних змін у державному управлінні, адекватних завданням соціальної трансформації українського суспільства. Найбільш актуальним завданням подальших досліджень проблеми є визначення шляхів застосування методологічно обґрунтованих інновацій в управлінській практиці.

1.2. Міждисциплінарний характер концептуального базису дослідження інновацій у державному управлінні

Концептуальні засади управлінських інновацій безпосередньо стосуються формування концепції адміністративних реформ. В обох випадках йдеться про теоретичне обґрунтування трансформаційних процесів у сфері державного управління та їх узгодження в межах єдиних цілей, стратегії, організаційних змін тощо. Однак є і певні відмінності, які визначаються передусім рівнем концептуального обґрунтування інноваційних змін. Рівень концепції конкретної системи інновацій державного управління (наприклад, концепції адміністративної реформи) - це поєднання різноманітних концептів на певній методологічній основі, яка забезпечує їх єдність та практичну спрямованість. На цьому рівні має бути забезпечено концептуальну єдність обґрунтування практичних реформ, оскільки її відсутність призведе до неузгодженості практичних дій. У зв'язку з цим вітчизняні дослідники вказують на відсутність цілісно-концептуального обґрунтування адміністративної реформи як одну з фун-

даментальних причин невдач у її здійсненні. “Реформування здійснюється неритмічно за відсутності єдиної рамкової концепції” [172, с. 9].

Концепція адміністративної реформи, на думку багатьох дослідників, потерпає від концептуальної невизначеності основних напрямів інноваційних змін у державному управлінні [195]. На нашу думку, крім факторів політичного характеру основною причиною цього є недостатнє опрацювання концептуального базису інновацій у державному управлінні, який сформований вітчизняною та світовою наукою державного управління. У результаті концептуальні основи управлінських реформ зазнали суттєвого редукування, що й позначилося на теоретико-методологічній обґрунтованості вітчизняних модернізаційних інновацій у цій сфері. Вирішення проблеми можливе лише на шляху переосмислення концепції управлінських реформ з використанням принципово важливих у методологічному чи теоретичному відношенні складових сучасної теорії державного управління.

Таким чином, рівень конкретної концепції адміністративної реформи прямо залежить від розробки та використання теоретико-методологічного потенціалу управлінської науки загалом. Що стосується загальних концептуальних засад управлінських інновацій, то цей рівень теоретичного знання не має прямого відношення до управлінської практики. Рівень “think tanks” (резервуари думки) об’єднує всі теорії, які тією чи іншою мірою використовуються для обґрунтування інновацій у системі державного управління. Це загальний рівень теоретичного знання, який і складає концептуальні основи інновацій у державному управлінні. Роль цього рівня теоретичного знання в тому, щоб розробити найбільш оптимальні напрями управлінських інновацій у всіх можливих формах і тим самим забезпечити можливість вибору для управлінської практики. Разом з тим подібні дослідження окреслюють і потенційні можливості реформування конкретних систем державного управління, попереджують безперспективні варіанти управлінських практик, формують евристичний потенціал вирішення практичних управлінських проблем.

На відміну від попереднього рівня на рівні “think tanks” обов’язковим є величезне концептуальне різноманіття. Проте хоча кількість концепцій, які використовуються для обґрунту-

вання інновацій у державному управлінні, досить велика, їх роль у цьому процесі суттєво відрізняється. Залежить вона передусім від перетину проблемного поля теорії державного управління та вказаних концепцій у контексті дослідження управлінських інновацій. Відтак для аналізу доцільно виділити низку так званих системоутворюючих концепцій, які визначають базисний теоретичний зміст обґрунтування інновацій у системі державного управління. Такий статус теорія отримує за наявності наступних ознак.

1. Її перетин з теорією державного управління охоплює самостійну галузь управлінського знання з відносно відокремленим об'єктом дослідження, понятійним апаратом та методологією.

2. Сама теорія являє собою інноваційний компонент відповідної галузі знань, тобто обґрунтовує певні теоретичні новації, розширює об'єкт дослідження, поновлює його інструментарій тощо.

3. Сама теорія чи певні напрями її концептуалізації в прямому чи адаптованому вигляді стосуються основних понять, пов'язаних з управлінськими інноваціями, і застосовуються для їх подальшого розвитку чи більш адекватної інтерпретації.

На нашу думку, відповідно до означених вище критеріїв можна сформулювати такий концептуальний базис інновацій у системі державного управління. Це теорії інновацій у різноманітних варіантах, системні теорії інновацій в управлінській діяльності, інноваційні підходи в дослідженнях управлінських відносин, менеджеріальні та маркетингові концепції державного управління, теорії зростання регулюючої ролі держави в умовах розгортання постсучасних соціальних практик (глобалізації, інформатизації, гуманізації тощо), концепції організаційних інновацій у межах теорії соціальної організації.

Специфіка інновацій як соціального процесу, в тому числі й у сфері державного управління, вимагає передусім залучення змісту сучасних теорій інновацій. В їх основі лежать роботи Н.Д.Кондратьєва і особливо Й.Шумпетера. Перший обґрунтував залежність інноваційних процесів у різних сферах, у тому числі й управлінській, від динаміки соціального розвитку, особливо формування якісно нових засад соціальної організації та виробництва. Розвиваючи ці ідеї, Й.Шумпетер безпосередньо пов'язав стадії соціально-економічного розвитку з хвилями інновацій, особливо акцентуючи значення не лише технологічних інновацій, а й тих, які визначають соціокультурну специфіку со-

ціального життя. Й.Шумпетер показав принципово важливу системну роль великих комплексних новацій у сучасному суспільстві для його стрімкого і стабільного розвитку, пов'язавши з комплексами новацій типи соціально-економічного устрою [211].

У концептуальному плані поміж інших доцільно виділити дві фундаментальні ідеї теорії інновацій, які мають принципове значення для розкриття природи інноваційних змін у системі державного управління як наслідку взаємодії суспільства та його управлінської підсистеми.

З одного боку, це теоретичне обґрунтування детермінант та природи інноваційної діяльності. З одного боку, це внутрішні закономірності розвитку самого об'єкта інновацій. Будь-який з них, включаючи і систему державного управління, має певну автономію розвитку, що стимулює інновації навіть без впливу навколишнього середовища. Цілий ряд дослідників (Я. ван Вейн, Ю.У.Яковець та інші) вважають саме цю складову детермінант інновацій найбільш суттєвою. У сучасних умовах ця позиція підкріплюється загальносистемною тенденцією до набуття інноваційними процесами самодостатнього характеру як сутнісної особливості постсучасних соціальних та управлінських практик.

З другого боку, будь-які інновації своїм походженням зобов'язані дії різних чинників (економічних, політичних, соціальних, технічних, наукових, психологічних тощо) і відтак відображають результат впливу на об'єкт інновацій зовнішнього середовища. У контексті інновацій державного управління це передусім стосується системних трансформаційних процесів, що здійснюються в українському суспільстві: становлення власної державності, формування ринкового суспільства, демократизація системи політичних відносин, інтеграція у світове співтовариство, розбудова засад інформаційної економіки тощо. Вважається, що цей аспект детермінуючого впливу формується на основі реалізації такої соціальної характеристики, як кумулятивність щодо накопичення досвіду. Формування суспільної потреби в інноваційній діяльності в управлінській, як і будь-якій іншій сфері, опосередковується економічним законом вартості та його аналогами у різних сферах соціальної життєдіяльності, що примушує соціальних суб'єктів забезпечувати ефективність власної діяльності в контексті співвідношення витрачених ресурсів та результатів. Для системи державного управління прояв цього чинника стосується передусім соціального

ефекту відповідно до цілей суспільства та держави. І в цьому відношенні для інноваційної діяльності пріоритетним чинником є не внутрішня логіка розвитку системи державного управління та її теоретико-методологічні обґрунтування, а соціальний попит на управлінські інновації.

Більшість дослідників вважає пріоритетним саме соціально-економічний зовнішній чинник управлінських інновацій. Такі відомі фахівці, як Д.Фрідмен, Дж.Кларк, Л.Суто, Д.Оппенлендер обґрунтовують цю тезу, включаючи і залежність від соціальних потреб управлінських інновацій. Проте в сучасних умовах найбільш поширеним є комплексне уявлення про чинники інноваційної діяльності, до яких відносять як потреби суспільства, так і внутрішні тенденції розвитку об'єктів інновацій, наявність теоретичної та практичної основи для нововведень, а також потреби суб'єктів управлінської діяльності. Зокрема, на таких позиціях стоять такі дослідники, як Н.Д.Кондратьєв, А.І.Анчишкин, Т.Коно. Усі чинники, що впливають на інноваційну діяльність, функціонують комплексно і взаємообумовлені в реальній дійсності. Поява нововведень залежить від чинників, що взаємодіють один з одним, що ускладнює виділення пріоритетних з них. Тому в сучасних умовах деякі дослідники пропонують аналізувати інноваційний процес на основі моделі, заснованої на принципі випадковості (Д.Сахалом) з активним застосуванням синергетичної методології та концепцій мережної соціальної взаємодії [147].

Для потреб державного управління до чинників, що зумовлюють інноваційну трансформацію державного управління, найбільш доцільно віднести: 1) фактори стохастичного впливу ринкових трансформацій в українському суспільстві; 2) внутрішні тенденції розвитку системи управління; 3) організований цілеспрямований вплив самих державних інституцій. Серед групи перших чинників основну роль відіграють зміни у системі ринкових відносин, технологічні, політичні, культурні, екологічні чинники, вплив світового співтовариства тощо. У другій групі найбільше значення мають потенціал саморозвитку, психологічний клімат, інфраструктура, рівень кваліфікації персоналу, система комунікації, традиції, унормовані та загальноновизнані ціннісні орієнтири діяльності тощо. Третя група чинників передусім пов'язана з соціальними та управлінськими характеристиками державної еліти, концептуальними засадами управлінсь-

ких реформ, дієвістю механізмів управління державними інститутами, розвиненістю інститутів взаємозв'язку держави та громадянського суспільства.

По-друге, це класифікаційні характеристики інновацій, які служать концептуальною основою дослідження інноваційних процесів у системі державного управління. Основоположник інноваційної теорії І.Шумпетер розділив нововведення на базисні і вторинні. Надалі ще один класик інноваційної теорії Г.Менш виділив базисні, поліпшуючі нововведення і псевдонововведення - уявні нововведення. Базисні нововведення - це нововведення, що служать для появи принципово нових форм управлінської діяльності і носять системний характер. Поліпшуючі нововведення принципово не змінюють систему управління, але покращують окремі елементи процесу чи результату управлінської діяльності. Псевдонововведення вносять зміни під впливом швидкоплинних коливань потреб соціальних суб'єктів (наприклад як інструмент досягнення компромісу між різними політичними силами в уряді).

Особливо значущим для теорії державного управління концептуальним надбанням є розроблена в межах інноваційної теорії диференціація радикальних та еволюційних інновацій залежно від потреб об'єкта управління. Поява радикальних управлінських нововведень меншою мірою, ніж еволюційних пов'язана з потребами суспільства, оскільки потреба в них не визначена через відсутність у момент їх появи соціальних очікувань, та й можливості застосування базових нововведень у галузі державного управління достатньо віддалені від сфери їх появи - як правило, сфери бізнесу та економіки. Крім цього, саме їх застосування часто вимагає істотних змін у всіх суміжних сферах державного управління і навіть за його межами. Однак затримка із здійсненням базових управлінських нововведень викликає не лише зростаючу неефективність органів державної влади, а й стагнацію у сфері господарської діяльності. Концепція радикальних управлінських нововведень у повному обсязі використовується для розробки теоретичних засад реформування системи державного управління в умовах системної трансформації українського суспільства.

Інша справа - маргінальні модифікуючі управлінські інновації. В інноваційній теорії показана їх подвійна роль. З одного боку, комплекс маргінальних інновацій може забезпечити сис-

темну трансформацію органів державної влади, аналогічну швидким радикальним реформам. З другого боку, удосконалюючі несистемні управлінські зміни часто сприяють стагнації системи державного управління, чому ми є свідками й у новітній українській історії. “Модифікуючі нововведення можуть відігравати і консервативну, гальмуючу роль” [147, с. 18], оскільки вони часто спрямовані на згладжування невідповідності між системою державного управління та реальними потребами суспільства, стримуючі рішучі заходи з радикальної зміни концепції та технологій управлінської діяльності. Відтак інноваційна теорія дає змогу концептуального визначення у формах реалізації управлінських реформ за рахунок поєднання різноманітних типів інновацій.

Значну роль у концептуальному обґрунтуванні управлінських інновацій відіграють системно-соціальні теорії управління. Їх основна роль полягає в забезпеченні структурованості управлінських інновацій як об’єкта дослідження в теорії державного управління, обґрунтуванні основних складових цього об’єкта та системи взаємозв’язків і взаємодій як змістовної основи системи управлінських інновацій. У межах цієї групи концепцій доцільно також виділити кілька найбільш значущих для дослідження інновацій у системі державного управління ідей.

По-перше, це визначення системних засад структурування та абстрактно-логічного конструювання (моделювання) управлінських інновацій як об’єкта дослідження. Крім визначення норм і правил, за якими здійснюється моделювання управлінських відносин у межах інноваційної діяльності, фундаментальне значення мають концептуальні засади самого структурування системи інновацій у державному управлінні. Системні концепції управління привносять у цю сферу дослідження цілісність системи управлінських інновацій; виділення системоутворюючих факторів, які забезпечують її якісну визначеність; інструментарій вирішення проблеми “розрізнення” (Н.Луман), тобто ліній, за якими система управлінських інновацій вирізняється з навколишнього середовища (як інших складових системи державного управління, так і компонентів зовнішнього середовища); а також можливість обґрунтувати фактори стійкості інноваційних змін у системі державного управління та системні управлінські процеси, що її забезпечують [261].

По-друге, це формування концептуальних засад опису системи інновацій у державному управлінні. Складність системи управлінських інновацій визначається числом рівнів їх здійснення, обсягом інформації, складністю структури, кількістю елементів і зв'язків. Як і будь-яка система, вона має алгоритм функціонування, спрямований на досягнення поставленої мети, який є дуже складним з огляду на варіативність як інноваційних процесів, так і детермінант їх протікання. Для неї характерні також наявність загальних цілей (призначення), цілісність і завершеність, велика кількість виконуваних функцій, багатоплановість і різноманітність завдань, складність поведінки і багатоплановість мотивацій її суб'єктів, наявність змагальних, конкуруючих і різноспрямованих тенденцій у процесі реалізації функцій. Ефективність функціонування системи управлінських інновацій передусім залежить від рівня невизначеності і повноти інформації в процесі здійснення функцій. У найбільш загальному вигляді система інновацій у державному управлінні може бути описана як система управлінських трансформацій детермінуючих чинників в управлінські рішення, що регулюють матеріальні, інформаційні і когнітивні та організаційні ресурси в напрямі зміни системи державного управління.

По-третє, це теоретичний опис об'єкт-суб'єктних відносин у системі інновацій у державному управлінні. Тут існують власні керуюча та керована підсистеми. Керуюча підсистема є найвищим ступенем ієрархічної структури інновацій і здійснює стратегічне та оперативне управління інноваційним процесом. Другий рівень управління складається з систем цілей, функцій, методів і структур управління і поєднує суб'єкт-об'єктні характеристики приблизно рівною мірою. Третій рівень - це керований об'єкт, що являє собою локальні підсистеми державного управління. Суб'єктно-управлінські функції тут зведені в основному до виконавських і реалізуються як механізм упровадження управляючого впливу ініціаторів інноваційного процесу.

Специфікою системи управлінських інновацій у системі державного управління є те, що тут керована підсистема виступає у формі двох відокремлених об'єктів. По-перше, це генералізований об'єкт управління у вигляді суспільства та його елементів, по-друге, це об'єкт управлінських інновацій у вигляді системи державного управління та її елементів. Хоча кінцевим ефектом управлінських інновацій є зміни, урегулювання

суспільства та його інститутів, безпосередньо керованою підсистемою виступають структури органів державної влади. Їх головним завданням як керованої підсистеми є оптимальне функціонування власних структур, оптимальні координації і розподіл ресурсних та інформаційних потоків, забезпечення відповідності інноваційних процесів поставленим завданням.

По-четверте, це обґрунтування основних напрямів діяльності суб'єктів інноваційних процесів у галузі державного управління як рушійної сили функціонування всієї системи управлінських інновацій. Вихідним концептуальним положенням тут є теза про систему інновацій у державному управлінні як низькодетерміновану. Усі інноваційні управлінські процеси характеризуються низьким рівнем детермінованості, який знижується в міру зростання рівнів управління. Особливо це стосується підсистеми “людські ресурси управлінських інновацій”. Для усунення невизначеності слід особливо виділити такі завдання управління інноваціями на рівні підсистем, як локальна стабілізація процесів на всіх рівнях ієрархії, застосування гнучких, адаптивних процесів і систем управління, а також новітніх методів менеджменту, що включають прогностичний аналіз, створення дерева управлінських рішень, застосування вірогіднісних підходів, використання економетричного, статистичного, імітаційного і ситуативного моделювання тощо. Головними ж методами управління процесами здійснення управлінських інновацій є евристичне моделювання та багаторівнева оптимізація. Евристичні моделі найбільш застосовні до систем мотиваційного забезпечення інновацій з боку управлінців, а багаторівнева оптимізація - до регулювання інформаційних та організаційних компонентів управлінських інновацій.

Загалом, виходячи з системних характеристик управлінських інновацій, управління інноваційними процесами в галузі державного управління включає в себе цілу низку конкретних форм діяльності і складається з:

- цілепокладання з постановкою стратегічних і тактичних цілей;
- розробки системи стратегій для реформування державного управління та його окремих структурних компонентів;
- аналізу зовнішнього середовища та потреб розвитку об'єкта державного управління з урахуванням невизначеності й ризику соціальних трансформацій в Україні;

- аналізу управлінської інфраструктури системи державної влади та соціального управління загалом;
- аналізу можливостей, потенціалу, ресурсів системи державного управління як загалом, так і за окремими напрямками управлінських інновацій;
- аналізу конкретної ситуації в соціальному та управлінському вимірі як соціально-управлінського простору реалізації інноваційного процесу;
- прогнозу варіантів розвитку системи державного управління в контексті здійснення управлінських інновацій;
- формування ресурсної бази управлінських інновацій;
- формування інформаційної основи управлінських інновацій;
- формування нормативно-організаційної основи управлінських інновацій;
- здійснення процесу стратегічного й оперативного планування конкретних інноваційних проектів;
- забезпечення оперативного управління й контролю за здійсненням управлінських інновацій на всіх рівнях системи державного управління;
- адаптації організаційних структур органів державної влади до потреб інноваційного проекту;
- адаптації інструментарію державного управління до потреб реалізації інноваційного проекту;
- мобілізації персоналу органів державного управління для реалізації інноваційного проекту;
- забезпечення контролю та корекції процесу впровадження управлінських інновацій;
- повторної оцінки варіантів і зосередження на оптимальній моделі інноваційного процесу;
- оцінки ефективності управлінських інновацій;
- поширення управлінських інновацій у межах оптимізованого варіанта інноваційного проекту;
- позиціонування інноваційного проекту в суспільстві, використання відповідних PR-технологій;
- здійснення контролю над факторами невизначеності в процесі впровадження інновацій.

Таким чином, системно-управлінські концепції дають можливість виявлення оптимальних умов розробки та впровадження управлінських інновацій як цілісного процесу на основі узагальнення показників і властивостей системи інновацій у

державному управлінні, її підсистем, типових процесів і елементів усіх рівнів.

Системоутворюючу роль щодо інновацій у державному управлінні відіграють інноваційні теорії управлінських відносин. Передусім слід говорити про обґрунтування необхідності доповнення субординаційних відносин у системі державного управління координаційними та реординаційними. Йдеться про визначення своєрідної соціальної системи координат концептуального характеру, яка традиційно формується як система соціальних відносин, структурована за різними ознаками. На відміну від традиційної концепції державного управління, яка визначає управлінські процеси майже виключно у сфері субординаційних відносин, інноваційні управлінські процеси постіндустріального суспільства здійснюються в складній системі субординаційних, реординаційних та координаційних відносин.

Субординаційні відносини ґрунтуються на підпорядкуванні одного органу влади іншому і пов'язані з владно-розпорядчим впливом керуючого суб'єкта щодо керованого; координаційні відносини визначають стосунки між органами, що взаємодіють на засадах рівноправного партнерства; реординаційні - це "управлінські відносини, за яких здійснення управлінського впливу є правом або обов'язком керованого суб'єкта, нижчого органу по відношенню до керуючого суб'єкта, вищестоящего органу, який, у свою чергу, зобов'язаний на них відрегувати, та пов'язані з розробленням і втіленням державної політики щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя" [95, с. 33].

Субординаційні відносини визначають основні процеси ієрархічного управління в органах державної влади, однак в умовах переорієнтації на самоврядні засади організації управлінської діяльності значною мірою поступаються реординаційним відносинам як прояву механізмів зворотного зв'язку. Формування реординаційних відносин у системі державного управління України є формою інноваційного процесу, в межах якої громадянин стає рівноправним учасником відносин з державою, маючи право вимагати від органів державного управління належної поведінки щодо реалізації своїх прав та покладаючи на них обов'язок щодо виконання цих вимог [104, с. 37]. Тому необхідне концептуальне та правове конституювання цього типу відносин для адекватного визначення реформ державного управління в Україні.

Центральне місце в системі управлінських відносин з приводу здійсненні управлінських інновацій займають координаційні відносини. Координація - функція управління, змістом якої є забезпечення упорядкованих взаємозв'язків та взаємодій між окремими суб'єктами діяльності з метою узгодження дій з реалізації рішень, об'єднання зусиль у вирішенні спільних завдань [313]. Основна функція координації в державному управлінні полягає в тому, що вона допомагає уникнути дублювання функцій та спростити організаційну структуру. Хоча система державного управління ґрунтується на принципах ієрархії, координація тут потрібна як для узгодження дій незалежних підсистем управління, так і системи цілепокладання для узгодження системи конкретних завдань з єдиною метою.

Завдання координації системи управлінських інновацій доцільно визначати як процес багатокрокової оптимізації, що зводиться до оптимізації дискретних стохастичних багатостадійних процесів. У результаті оптимізації взаємодій і взаємозв'язків елементів систем і підсистем виробляється алгоритм управлінського рішення. У цьому контексті вважається, що координація є одним з інструментів формування державного менеджменту як управлінської основи інноваційного процесу. “Для сучасного рівня розвитку Української держави та її інститутів позитивні зрушення можуть бути отримані шляхом активізації координації як форми, так і функції та засобу управління, що має оптимально інтегрувати різноманітні напрями взаємодії державно-управлінських відносин та узгодити їх діяльність відповідно до заданих пріоритетів... Координація є невід'ємною складовою всіх процесів управління. Вона охоплює всю діяльність з реалізації цілей державного менеджменту. Разом з тим координація - це самостійний засіб організації управління, який сприяє забезпеченню, узгодженню та функціонуванню автономних цілеспрямованих систем” [42, с. 29, 30].

Розширене застосування концепту координаційних відносин як теоретичної основи інновацій у державному управлінні пов'язане передусім з формуванням у його структурі гнучких автономних підсистем з наявністю власних функціональних імперативів та організаційною самостійністю. Інтеграція їх зусиль у межах єдиної стратегії можлива лише на основі управлінсько-координуючих дій. Як функція координація забезпечує взаємозалежність рішень та дій у системі управління, а як фор-

ма організації управління має власний апарат, що узгоджує діяльність автономних підсистем.

У вітчизняній Концепції адміністративної реформи координація як функція управління вводиться не прямо, а опосередковано. “Сьогодні координаційні можливості побудови та вдосконалення системи державного управління недооцінюються, а тому використовуються рідко й неефективно” [42, с. 31]. Водночас і теорія, і практика державного управління свідчать, що цій концептуальній складовій управлінських інновацій доцільно приділяти особливу увагу. Адже саме координація як тип управлінських відносин допомагає вирішити проблему повноважень, дисфункцій і може стати основою нової організаційно-управлінської концепції державного управління загалом [129].

В узагальненому вигляді концептуальні засади управлінських інновацій звичайно формулюють у межах концепцій менеджменту, переважно не в традиційних його формах, а як складову відносно нового напрямку цієї багатоаспектної управлінської галузі - інноваційного менеджменту. Основні засади застосування інновацій в управлінні розроблені відомим західним теоретиком менеджменту В.Е.Демінгом [127, с. 172-177]. Їх доцільно інтерпретувати як концептуальні засади формування державного інноваційного менеджменту, тобто концептуальної основи переходу державного управління на інноваційну модель свого розвитку. Вказані принципи стосовно державного управління в нашій інтерпретації мають наступний вигляд.

1. Постійність мети вдосконалення системи надання державних послуг та всіх інших аспектів діяльності органів державного управління. Система державного управління має функціонувати так, щоб прагнення до самовдосконалення на всіх її рівнях стало постійним.

2. Формування нової філософії державного управління, сутність якої - у розумінні зв'язку між якістю державного управління та якістю життя громадян. Оскільки управлінські помилки та неефективність управління безпосередньо пов'язані зі зниженням якості життя людей, система державного управління має постійно орієнтуватися на їх викорінення.

3. Усунення залежності результативності державного управління від системного контролю, який значно ускладнює управлінську діяльність і є неефективним. Для більшості функцій органів державної влади необхідно впровадити механізми са-

моконтролю, а всі засоби і зусилля спрямувати на формування системних механізмів розвитку потенціалу саморегулювання та на цій основі - інноваційної оптимізації діяльності всіх компонентів державного управління.

4. Формування всієї державної стратегії, і, зокрема, стратегії державних замовлень на загальносоціальних засадах з орієнтацією на забезпечення якості життя, а не виходячи з корпоративних управлінських цілей чи маргінальних показників результативності.

5. Постійне вдосконалення системи державного управління з погляду ринкового принципу “витрати-результати”. Діяльність органів державної влади має бути підпорядкована завданню постійного підвищення ефективності, зменшення витрат на управлінські процедури. Найкращим способом реалізації цього підходу є інноваційна стратегія прогнозування і попередження проблем, а не їх вирішення після виникнення.

6. Регулярна підготовка і перепідготовка управлінських кадрів виходячи з принципу пріоритетності людського потенціалу та значущості людського капіталу для будь-яких форм діяльності. Основа ефективного управління - створення умов для самореалізації самих управлінців. Система державного управління має стимулювати творчість та ініціативність на всіх рівнях, забезпечувати позитивну мотивацію працівників, а постійне навчання управлінців має бути такою ж частиною професійної діяльності, як і виконання службових обов'язків.

7. Головна функція державної адміністрації полягає не в нагляді, а в керівництві об'єктом управління. Цей же принцип діє і стосовно роботи самої системи державного управління. Керівники всіх рівнів передусім повинні відповідати за якість управлінського процесу, поліпшення якої автоматично приведе до підвищення ефективності управління. Турботою керівників є насамперед системні вдосконалення, створення надійних механізмів циркулювання управлінської інформації та робота на випередження.

8. Мінімізація в системі державного управління ролі покарань та примусових стимулів діяльності, які призводять до дезінформації, пасивності, формалізму, накопичування помилок. Акцент має робитися на узгодженні інтересів управлінців та органу державного управління в досягненні мети.

9. Ліквідація внутрішньосистемних бар'єрів на шляху неформальної комунікації, координації діяльності, встановлення

продуктивних горизонтальних зв'язків структурних компонентів та персоналу органів державного управління. Необхідно впроваджувати командний принцип роботи та гнучкі організаційні форми співпраці державних службовців.

10. Відмова від використання порожніх гасел і закликів як форми мотивації працівників органів державної влади, оскільки встановлено, що цей процес налаштовує персонал проти пропагованих цілей, які звичайно перебувають поза межами можливостей рядових чиновників. Завдання мають формуватися у межах можливостей виконавців і у сприйнятній для них формі.

11. Зведення до мінімуму формалізованих, особливо кількісних, стандартів оцінки роботи органів державного управління та окремих працівників, які мають усереднений характер та ігнорують можливості творчої ініціативи. Доведено, що це призводить до зниження якості управління при зовні хороших стандартних показниках. Потрібні не стандартизуючі норми, а система заходів з підтримки якості управлінської діяльності та інновацій, що підвищують ефективність роботи.

12. Забезпечення максимального задоволення управлінцями своєю роботою як основного мотиву прагнення до нового та ефективнішого. Для виконання цього завдання слід максимально використовувати механізми ротації, розкриття перспектив кар'єрного зростання, забезпечення оптимальних організаційних та ресурсних умов роботи, переходу на якісні критерії оцінки праці.

13. Заохочення до навчання й удосконалення працівників як основи зростання управлінського потенціалу органів державної влади. Система державного управління, як і її об'єкт, постійно змінюється, і це вимагає постійно нових знань у компетенції державних службовців. Для останніх теж важливо мати постійно розширені можливості для власного розвитку і професійного зростання.

14. Підпорядкування всіх інноваційних процесів завданню підвищення якості процесу управління.

Особливо слід виділити роль такої концептуальної складової менеджменту, як організаційні нововведення. Інноваційні процеси в державному управлінні стосуються передусім його організаційних основ. Відповідно до наявної методології аналізу управлінської діяльності інновації в державному управлінні досліджуються на перетині концепцій соціальної організації та організаційного менеджменту. Відповідно вважається, що орга-

нізаційний розвиток системи державного управління відбувається шляхом освоєння різноманітних інновацій. Ці інновації можуть торкатися всіх сфер діяльності вказаної системи. Інноваціями є будь-які технічні, організаційні, економічні й управлінські зміни, відмінні від існуючої практики як у системі державного управління загалом, так і в окремому органі державної влади. Вони можуть бути відомі і використовуватися в організаціях чи системах державного управління інших країн, але там, де вони ще не освоєні, їх упровадження є новою справою, тобто інноваційним процесом.

Теорія менеджменту на сьогодні на офіційному рівні практично не задіяна в концептуальному обґрунтуванні реформ державного управління. Це призводить до втрати їх соціальних орієнтирів, оскільки саме інституціоналізація менеджменту в межах державного управління примушує розглядати відповідні управлінські дії в контексті тенденцій розвитку соціуму, функціонального імперативу державного менеджменту та в межах управлінського процесу зі своїми результатами, що є необхідною умовою модернізації управління. Менеджментна парадигма державного управління (державний менеджмент) дозволяє створити підґрунтя для активної участі професійного чиновництва у здійсненні управлінських реформ. Принципи державного менеджменту дають змогу відійти від домінування субординаційних відносин у системі державного управління, оскільки виводять на перший план правовий зміст адміністративного характеру цих відносин і заповнюють їх міжправовий простір.

Ми поділяємо думку дослідників, які з менеджментом пов'язують впровадження інноваційної моделі розвитку державного управління [34, с. 10]. У певному розумінні теорія менеджменту має бути концептуальним фундаментом взагалі всього інноваційного процесу реформування державного управління, і становлення державного менеджменту слід розглядати як основну теоретичну передумову розробки дійсно наукової концепції адміністративної реформи.

Слід зазначити, що будь-які достатньо серйозні інновації в одній сфері державного управління внаслідок організаційної єдності потребують негайних змін у суміжних ділянках, а часто і загальної перебудови організаційних структур органів державної влади. Найбільш повно цей процес системних інновацій описується в управлінських теоріях мережної організації (зок-

рема, динаміки поля) та різноманітних концепціях державного менеджменту, який загалом вважається формою впровадження інноваційного процесу в державне управління [211, с. 24].

Важливою методологічною проблемою є системне визначення соціального контексту управлінських новацій. Концептуальним ядром інноваційної парадигми державного управління може бути лише його розуміння як соціально-політичної функції громадянського суспільства, що має здійснювати реальний контроль за державною діяльністю [276, с. 364]. Більш конкретна реалізація цього підходу вимагає застосування кількох концепцій, у межах яких доцільно аналізувати системно-соціальну залежність управлінських реформ.

По-перше, це концепція сучасної демократії в її управлінській інтерпретації. Згідно з цією концепцією, демократичні інститути суспільства - лише форма, а зміст явища - владноуправлінська діяльність. Існує пряма залежність між змістом і функціями державного управління з демократичною організацією влади. Вона проявляється в тому, що функціонування демократії можливе лише за умов існування якісного та ефективного державного управління, проте й ефективність впливу державного управління на соціум обумовлене рівнем розвитку демократичних інститутів. У цьому контексті найважливішою проблемою реформування державного управління є проблема цілепокладання, механізм формування його цілей [220, с. 150].

По-друге, це концепція соціальної системи як середовища функціонування державного управління. “З наукових позицій раціональне пояснення природи та сутності державного управління передбачає його дослідження як системи та процесу у взаємодії з навколишнім соціальним середовищем” [64, с. 39]. Системний аналіз є необхідною передумою визначення інноваційних змін у державному управлінні на рівні його компонентів - цілей та принципів справляння державного впливу на суспільство в ринкових умовах господарювання, а також правових форм цього впливу, що включають організаційні структури державного апарату, професійне чиновництво, функціональний імператив, інструментарій та ресурси управлінської діяльності, комунікаційну й інформаційну підсистеми. Системний підхід як концептуальна основа програмування змін в державному управлінні відповідає і його сутності, оскільки “системність є умовою і джерелом державного управління” [20, с. 11].

По-третє, це теорія самоорганізованої системи, яка дає змогу досліджувати та програмувати інноваційні зміни в державному управлінні на основі використання внутрішнього потенціалу управлінської системи до саморозвитку та математичних методів його моделювання. Для реформування державного управління найбільше значення мають два напрями її практичної концептуалізації, які вже досить активно розробляються вітчизняними дослідниками. Перший пов'язаний з впровадженням в органи державної влади так званого “контуру самоорганізації”, зорієнтованого на пошук та оптимальне використання внутрішніх ресурсів саморозвитку [212, с. 97]. Другий - з використанням методів системотехніки для розробки алгоритму інноваційних процесів у системі державного управління [354].

Фундаментальною теоретичною основою управлінських інновацій є концепції зростання регулюючої ролі держави в сучасному суспільстві. Більшість авторів вважає, що державне управління за правовою суттю є регулятивною діяльністю і характеризує регулювання як невід'ємний елемент управлінської діяльності, одну з загальноуправлінських функцій [5]. У зв'язку з цим концептуальне обґрунтування змін регулятивних функцій держави безпосередньо визначає напрями та сутність інновацій у системі державного управління [219].

Світовий досвід свідчить про посилення функцій державного регулювання в умовах становлення соціально орієнтованої ринкової економіки і особливо в процесі її глобалізації. Держава “неодмінно повинна виступати або як прямий економічний регулятор, або як гарант деяких форм регулювання” [283, с. 66]. У центрі уваги і науковців, і управлінців-практиків поставили завдання підвищення регулюючої ролі держави в умовах послаблення важелів адміністративного управління. У процесі поступового відходу від прямої регулюючої ролі держави і реалізації сукупності заходів, спрямованих на зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, на перше місце виходять регулятиви впливу, адекватні ринковому суспільству. Ставиться завдання створити таке середовище, яке б сприяло зростанню ділової активності промислових та підприємницьких кіл, відновленню та розвитку вітчизняного виробництва, продуктивних сил держави, підвищенню конкурентоспроможності продукції та добробуту населення.

Найбільш системно діяльність держави як суб'єкта регулювання в умовах соціально-ринкового та глобального суспіль-

ства проаналізував відомий американський учений М.Портер. Головна теза, яка покладена М.Портером в основу концепції зростання ролі державного регулювання, полягає в тому, що перспективні конкурентні переваги створюються не ззовні, а на внутрішніх ринках. І розширене ринкове регулювання потрібне насамперед усередині країни для досягнення основної мети державного управління - забезпечення конкурентоспроможності країни та окремих галузей її господарства. Таким чином, за М.Портером, в основу інновацій щодо розширення державного регулювання ринкових відносин покладена мета щодо забезпечення конкурентоспроможності країни, а головним способом досягнення цієї мети є організація на рівні державного управління продуктивного використання ресурсів [262].

Для забезпечення ефективного функціонування економіки необхідне створення гнучкої системи впливу держави на економічні процеси, основою якого є процес маркетингізації державного управління [156, с. 16]. Концептуально цей процес спирається на розробку теорій державного маркетингу - ще однієї важливої складової теоретичної основи інновацій у системі державного управління. Концепції посилення регулюючих функцій держави в суспільстві з використанням методології та інструментарію маркетингових концепцій мають найбільше практичне значення, оскільки вони визначають реальні напрями державної політики у цій галузі і є найбільш адекватним об'єктом для застосування в наукових дослідженнях проблем маркетингу в державному управлінні.

Важливим напрямом концептуальних інновацій у державному управлінні є гумано- та соціоцентрична переорієнтація управлінської діяльності. Стосовно персоналу органів державної влади вона здійснюється в межах теорії "людських ресурсів", що активно поширюється в розвинених країнах з 1970-х рр. Вона принципово відрізняється від традиційного кадрового підходу, оскільки концентрує увагу не на окремих ділових чи особистісних якостях управлінця, а на його біосоціальній цілісності як індивіда з власними смисложиттєвими орієнтирами, мотивацією, прагненнями тощо. Застосування концепції людських ресурсів відкриває перед вітчизняним управлінням можливість максимального використання особистісного потенціалу органів державної влади та переходу до стратегічного управління цим потенціалом, що надзвичайно важливо в умовах постіндустріального суспільства [307].

Концептуальною основою переорієнтації державного управління на інтереси об'єкта управління, передусім людини та суспільства, є теорії якості управління та управлінських послуг. “Під забезпеченням якості розуміємо формування необхідних характеристик продуктів органів публічної влади (нормативно-правових документів, послуг), а під управлінням нею - вплив на процес функціонування органу влади з метою забезпечення якості управління” [250, с. 35].

Перехід на якісні показники в системі органів державного управління і місцевого самоврядування розвинених країн є одним з основних інноваційних компонентів формування постсучасних управлінських практик. Перспективною метою цього процесу є формування системи державного управління якістю в усіх сферах життя з відповідною адаптацією до цього завдання всіх органів державної влади. Основний соціальний смисл цього інноваційного процесу полягає у встановленні безпосереднього зв'язку між якістю державного управління та якістю життя в країні, що є інтегрованим показником і метою постіндустріального суспільства. Перехід до забезпечення якості державного управління означає зміну принципів у системі державної влади. У центр управлінської діяльності стає людина, її потреби, і на цій основі розвиваються управлінські технології, мотивація управлінців тощо [250, с. 38].

У цьому пункті відбувається перетин концепцій якості управління та управлінських послуг, оскільки остання є основним механізмом соціально-ринкової орієнтації державного управління на потреби громадян (“маркетингізації”). Орієнтація органів державної влади на громадян як на клієнтів є магістральним напрямом адміністративних реформ останніх десятиліть практично в усіх розвинених країнах. При цьому міністерства та агентства мають чітко визначити коло своїх клієнтів, щоб якісно надавати їм необхідні послуги. ... Спеціаліст нової формації несе повну відповідальність за задоволення запитів клієнтів (платників податків). При цьому вирішується інтелектуальна проблема, а не просто виробляється і передається папір з одного офісу в інший. Управлінський апарат будується в новому співвідношенні: один керівник на 20 співробітників. Таким чином, перший принцип реформи дуже короткий - “командують клієнти” [34, с. 15].

У Концепції адміністративної реформи України є положення про надання управлінських послуг, проте воно має “урі-

заний” характер, оскільки функціонує поза своїм концептуальним обґрунтуванням і основними напрямками практичної концептуалізації та операціоналізації. Для суспільства управлінські послуги означають соціоцентричну переорієнтацію державного управління, проте для нього самого це передусім інструмент оптимізації власної організації та процесу цілепокладання. “Організаційну структуру державного управління можна сформулювати оптимально за умови забезпечення функціонування відповідних структурних одиниць на засадах конкуренції” [37, с. 134], і саме такі умови створює впровадження практики управлінських послуг громадянам. Тому результатом комплексного впровадження концепції управлінських послуг є не просто демократизація управління, а вдосконалення структури керуючого суб’єкта і керованого об’єкта, підвищення їхніх функціональних можливостей, що сприяє оперативному усуненню негативних процесів усередині системи державного управління, яких практично неможливо уникнути в умовах системних реформ.

Ще одним результатом цього інноваційного процесу є досягнення прозорості системи державного управління за рахунок забезпечення доступності, громадського контролю та інформаційної відкритості. Впровадження клієнтарних відносин у розвинених країнах супроводжувалося становленням принципу інформаційної відкритості державного управління. Крім цього, управлінська практика показує, що існує нерозривний зв’язок між інформацією та організаційною структурою системи управління, а тому інформація визначає склад і взаємодію структурних компонентів управлінської системи [163, с. 19]. Впровадження в Україні інформаційної відкритості органів державного управління сприятиме формуванню демократичних принципів функціонування цього управлінського інституту.

Потрібно також мати на увазі, що впровадження управлінських послуг, як правило, є провідним, але не єдиним компонентом системних реформ державного управління, що орієнтуються на адаптацію управлінської діяльності до гуманоцентричних реалій постіндустріального суспільства. Зарубіжний досвід показує концептуальну єдність кількох напрямів інновацій у державному управлінні, до яких передусім слід віднести:

1. Створення умов для інноваційної, творчої, пошукової діяльності професійно підготовлених державних службовців. Стимулювання внутрішньої “креативної свободи” урядових

службовців забезпечується не наділенням їх додатковою владою, як це практикується в нашій країні, а максимальним використанням наявного потенціалу відповідальності.

2. Впровадження командного принципу у функціонування органів державної влади як ефективного інструменту боротьби з бюрократією та культивування відповідальності. Управлінська команда стає відповідальною за підготовку програмних рішень. У результаті зникають непотрібні видатки та бюрократичні перепони.

3. Комп'ютеризація державного управління, перехід на електронні носії, впровадження електронних підписів тощо. Перехід на комп'ютерні технології ліквідує рутинну переписку та зайву звітність. Він також сприяє відкритості управлінської діяльності та систематизації системи зв'язків з громадянами та іншими об'єктами управління.

4. Набуття органами державного управління статусу суб'єктів ринкових взаємовідносин. При цьому адміністративні структури та урядові агентства працюють безпосередньо з представниками малого та середнього бізнесу через консалтингові бюро, безпосередньо впливаючи на різноманітні ринки та адаптуючи до своїх потреб маркетингові принципи управління.

5. Широкий розвиток соціального партнерства на всіх рівнях. Особливо значущим є формування рівноправних партнерських відносин урядових органів з великим бізнесом у промисловості. Соціальне партнерство дає змогу успішно використовувати спільні цілі прогресу та оперативно вирішувати економічні, міжгалузеві, громадські та інші проблеми [34].

Ми розглянули основні концепції інновацій у державному управлінні, які значно розширюють розуміння адміністративної реформи порівняно з існуючим в Україні на офіційному рівні. Наявний вітчизняний та світовий потенціал практичних новацій та їх теоретико-методологічного обґрунтування й узагальнення ставить проблему більш активного аналізу та використання концептуального базису модернізації державного управління в нашій країні. Концептуальні основи інноваційних змін у державному управлінні мають бути суттєво розширені за рахунок адаптації світового досвіду та використання низки концепцій управлінського характеру. Найбільше значення має внесення до концептуального базису управлінських реформ концепцій, пов'язаних з гуманоцентричною та соціоцентричною

переорієнтацією управління в умовах постіндустріалізму та ринковою трансформацією управлінських процесів. Удосконалення Концепції адміністративної реформи має здійснюватися з використанням усього теоретико-методологічного потенціалу управлінської науки, зокрема і на основі концептуалізації та операціоналізації нових складових концептуального базису управлінських інновацій.

1.3. Особливості інновацій у державному управлінні

Визначення сутнісних характеристик державного управління в контексті інноваційної діяльності концептуально забезпечується розглядом проблеми в контексті модернізаційних процесів в Україні. Відтак концепція соціальної модернізації є одним з фундаментальних джерел розвитку як теорії, так і практики інновацій у державному управлінні.

Інтерпретація концепції соціальної модернізації стосовно проблем управлінських інновацій у системі органів державної влади дає змогу визначити два основні джерела інновацій у державному управлінні. По-перше, це інновації внаслідок управління інноваційними процесами, де державне управління є одним з компонентів. Управління інноваціями в процесі соціальної модернізації є пріоритетною сферою діяльності державного управління загалом, і саме цьому аспекту приділяється основна увага і вітчизняних, і зарубіжних дослідників. По-друге, це, власне, інновації в самому державному управлінні як у системі. Вважається, що вони є похідними в системному плані від соціально-управлінських потреб, що виникають у процесі модернізаційних змін. Проте з точки зору регулювання модернізаційних реформ саме ці управлінські інновації є вирішальними, оскільки без них неможливе виконання органами державної влади своєї функції щодо оптимального управління інноваційними процесами у суспільстві, що модернізується.

Відтак у межах концепції соціальної модернізації державне управління як суб'єкт та об'єкт інновацій стає складовою системних ринкових трансформацій українського суспільства. "Оскільки на органи державної виконавчої влади покладено завдання щодо регулювання інноваційних процесів, то і система державної служби, і державні службовці теж виступають

суб'єктами інноваційної діяльності, разом з іншими учасниками відкритого ринку вони стають своєрідним "інноваційним підприємством" [87, с. 176]. А конкурентоспроможність зазначених державних суб'єктів, а значить і економічна ефективність від їх функціонування залежатиме від активізації людського фактора, ефективного менеджменту як основного елемента інноваційної культури та підготовленого персоналу державної служби.

Вплетеність управлінських інновацій у системно-модернізаційні процеси українського суспільства визначає основну особливість сучасного етапу розвитку інноваційної діяльності в управлінській сфері. Це передусім наявність тісного зв'язку всіх елементів інноваційного процесу, що стимулює до комплексного вирішення інноваційних проблем у державному управлінні. Йдеться не лише про формування організаційних структур чи функціональну спеціалізацію органів державної влади стосовно керування процесом розробки та впровадження управлінських новацій, а про інтегруючу якість інноваційного процесу стосовно всієї діяльності системи державного управління. Вказана діяльність загалом має інноваційну спрямованість з переважанням завдань розвитку над завданнями функціонування, відповідно інноваційний процес є стрижнем стратегії державного управління і визначає всі аспекти діяльності органів державної влади. Вони групуються довкола двох основних векторів інноваційного розвитку: становлення принципово нових форм державно-управлінської діяльності та системного чи маргінального поліпшення її традиційних форм. В умовах ринкового суспільства основним критерієм інновацій у державному управлінні є класичний ринковий показник управлінської ефективності - переважання надбань над затратами та скорочення затрат зі зростанням результативності [211].

Таким чином, якщо соціально-системна роль управлінських інновацій полягає в забезпеченні оптимальних змін системи державного управління для ефективного регулювання модернізаційних реформ в українському суспільстві, то їх управлінсько-системна роль визначається завданнями забезпечення ефективного функціонування самого державного управління. По суті, інновації - елементарна складова процесу системної трансформації державного управління відповідно до потреб сучасного українського суспільства. Двигуном інновацій є творчий потенціал професійних управлінців, тому інноваційний

процес слід вважати “первинним ресурсом” адміністративної реформи, що визначає модернізаційний потенціал вітчизняної системи державної влади та кожного її компонента.

Інновації виступають засобом вирішення управлінських (внутрішніх) та соціальних (зовнішніх) проблем системи державного управління. Зацікавленість суб’єктів державного управління у їх впровадженні обумовлена як необхідністю адаптуватися до потреб суспільства, так і отриманням певних вигід від кінцевих результатів інноваційної діяльності [147].

Вирішальну роль при цьому відіграють системно-соціальні аспекти управлінських інновацій, через які проявляються ефективність діяльності системи державного управління відносно його об’єкта. До найбільш масштабних інноваційних процесів у системі державного управління, які відображають їх соціальну роль як компонентів соціальної модернізації українського суспільства, доцільно віднести:

- формування інноваційного підходу до економічного й соціального розвитку об’єкта управління і самої системи державної влади;

- стратегія регулювання трансформаційно-ринкових процесів у країні, застосування маркетингових стратегій залучення інвестицій та забезпечення конкурентоспроможності економіки країни;

- соціально-ринкові принципи регулювання фінансових потоків;

- стратегічне планування інноваційних процесів;

- застосування інновацій для оптимізація процесів адміністративної реформи.

Вказані інноваційні процеси проявляються в пріоритетних аспектах регулюючої діяльності органів державного управління, забезпечуючи успіх модернізаційних реформ. Загалом дослідники виділяють наступні загальнодержавні аспекти інноваційної діяльності:

- вирішальний вплив на макроекономічні показники;

- дія на структуру суспільного виробництва;

- вплив на інституційні соціальні механізми;

- здатність нації до продукування і впровадження нововведень;

- соціальна стабільність;

- екологічна рівновага;

- активізація міжнародної співпраці;
- зв'язок науково-інноваційного потенціалу з національною безпекою країни [85, с. 132].

Внутрішньосистемні аспекти інновацій мають більш інструментальний характер, оскільки їх цілі визначаються все ж спрямованістю діяльності органів державної влади на соціальне регулювання. Найбільш принципове значення вони мають для суб'єктів державного управління, і лише через їх діяльність - для його об'єктів. Центральною внутрішньосистемною проблемою управлінських інновацій є міра сприйняття суб'єктами державного управління потреб у змінах та потенціал цих змін в органах державної влади. Відповідно з суб'єктного боку обмеженнями інновацій є специфічні характеристики системи державного управління, її окремих структурних компонентів, і переважно людський фактор. Сприйнятливість до інновацій органів державного управління різна. Їх інноваційний потенціал залежить від параметрів організаційних структур, особливостей управлінської діяльності, професійно-кваліфікаційних характеристик персоналу, зовнішніх умов здійснення управлінських функцій тощо.

У процесі здійснення інновацій запроваджується і персоніфікація суб'єктів інноваційного процесу на основі розподілу функцій, встановлення прерогатив користування результатами управлінських інновацій, субсистемних результатів інноваційної діяльності.

Оскільки всі фактори детермінуючого впливу на інноваційні процеси в системі державного управління реалізуються виключно через діяльність основного його суб'єкта - державного службовця, основу суб'єктного аспекту управлінських інновацій складають зміни в управлінні персоналом органів державної влади. Розробка і впровадження управлінських інновацій значно ускладнює роботу державних службовців, вимагає від них нових навичок та компетенцій високого рівня. Досвід свідчить, що інноваційний процес є ефективною формою професійного та особистісного зростання працівників державних установ. Особливо цьому сприяє необхідне для організації інноваційної діяльності делегування повноважень і пов'язане з цим скорочення повноважень вищих рівнів системи державного управління.

У процесі здійснення управлінських інновацій змінюється тип поведінки державного службовця як носія нововведень. Головним компонентом поведінки стає не стільки цілеорієнто-

вана, скільки ціннісно орієнтована раціональна дія. Державний службовець підпорядковує свою поведінку певним вимогам, у виконанні яких він бачить свій обов'язок. Проте творчий характер розробки інновацій і особливості особи новатора примушують співвідносити виконуваний професійний обов'язок з власною ціннісною орієнтацією й установками. Цінності особи, тісно пов'язані з мотивацією, значно змінюють такі функції управління, як організація взаємодій і управління мотивацією.

З об'єктного боку інновації не мають обмежень. Об'єктами інновацій у державному управлінні можуть бути матеріальні явища та процеси як результати управлінської діяльності, матеріально-технічна база управління, сам процес управління в єдності процесу прийняття рішень та технології їх виконання, персонал органів державної влади в усіх соціальних та особистісних вимірах, організаційні та інструментальні аспекти управлінського процесу, соціальний та поведінковий виміри державного управління. Обсяги та характер об'єктної складової управлінських інновацій залежить передусім від діяльності їх суб'єкта і основних складових цілепокладання інноваційного процесу в системі державного управління.

Системними цілями інноваційної діяльності в державному управлінні є підвищення ефективності регулюючого впливу за рахунок оновлення всіх компонентів системи на базі оптимального використання управлінських ресурсів та потенціалу саморозвитку. Соціальні цілі спрямовані на забезпечення розвитку суспільства та задоволення потреб соціальних суб'єктів. Інноваційні цілі пов'язані з розробкою та впровадженням управлінських новацій. Пріоритетними цілями управління інноваційним процесом є: розвиток системи державного управління на базі активізації інноваційної діяльності, активне ініціювання та поширення нових управлінських технологій і організаційних принципів, використання можливостей диверсифікації управлінської діяльності для розширення впливу держави на соціальні процеси. На тактичному рівні цілі концентруються у сфері інтенсифікації процесів розробки, впровадження і освоєння управлінських інновацій та ресурсного забезпечення цього процесу. Структурні цілі управлінських інновацій пов'язані з оптимальним функціонуванням підсистем державного управління. Формою реалізації цілепокладання в інноваційному процесі в системі державного управління є традиційна

побудова дерева цілей з дотриманням принципу їх ієрархії, оскільки цілі нижчестоящої ланки в системі державної влади підпорядковані цілям вищестоящої [129].

Якісні параметри цілей управлінських інновацій визначаються соціальними детермінантами, однак інтенсивність інноваційних змін, способи, форми і терміни їх здійснення визначаються ресурсними можливостями системи державного управління в контексті потенціалу розвитку всього суспільства. Ресурсні можливості впливають на масштаби інноваційної діяльності, повноту охоплення проблем, черговість їх вирішення, і в найширшому трактуванні вони включають фактично все, що може бути використане в інноваційному процесі, забезпечуючи отримання її кінцевих результатів.

Цілі, характер і зміст інноваційної діяльності в галузі державного управління визначають її значну відмінність від інших форм діяльності органів державної влади. Метою інноваційного розвитку системи державного управління є створення інноваційної бази для забезпечення довгострокового економічного зростання, конкурентоспроможності країни, якості життя населення й ефективного управління на основі поєднання принципів демократії та соціально орієнтованого ринку. При цьому змінюється репрезентативність багатьох традиційних показників результативності державного управління. Акцент переноситься із завдання максимізації державного регулювання і тривалого функціонування в умовах організаційної стабільності на завдання поширення новацій та диверсифікації методів регулюючого впливу. Оновлення системи державного управління означає передусім розширення можливостей регулюючого впливу, його проникнення в нові сфери соціального життя й експансію як чинника соціального розвитку.

Інноваційний розвиток вносить свої особливості у встановленні цілей і стратегічне бачення напряму розвитку системи державного управління, модифікує завдання, що стоять перед управлінським апаратом. В умовах інноваційної діяльності різко зростає роль державного управлінця як менеджера інноваційних змін, а його особа, здібності, кваліфікація і професійні вміння фактично визначають долю адміністративної реформи. В інноваційному процесі також перебудовується весь інструментарій управлінської дії і процедура прийняття управлінських рішень. Виникає особливий взаємозв'язок і логічна по-

слідовність у здійсненні основних функцій інноваційного процесу. Різко зростає значення процесуальних і соціально-психологічних функцій управління, таких, як комунікації, мотивація, процес делегування повноважень. У процесі інновацій починають переважати неформальні види комунікації, що спираються на закономірності міжособистісних відносин, групової динаміки тощо. Змінюються співвідношення між різними видами контролю. Вони більше спрямовані на самоконтроль, на стратегічний контроль інновацій, а також на опосередковані методи контролю. Особливого значення набувають комунікації, пов'язані з контролем за ходом інноваційних процесів. У них превалює процесуальний характер і безперервний процес обміну інформацією.

Усе це знаходить відображення в зміні функціонального імперативу державного управління в процесі переходу на інноваційну модель розвитку, детерміновану як соціальними трансформаціями українського суспільства, так і системними цивілізаційними процесами постіндустріального характеру. Функціональна складова інновацій у системі державного управління має кілька аспектів. По-перше, це функції самого інноваційного процесу в системі державного управління, які концентруються на завданнях забезпечення внутрішньосистемної трансформації органів державної влади. Виходячи з ролі державного управління у здійсненні модернізаційних процесів, до основних функцій інновацій у державному управлінні, на наш погляд, доцільно віднести наступні:

- інновації є каналом втілення в управлінську практику досягнень людського інтелекту, постсучасних соціальних практик, результатів нових інформаційних технологій, що сприяє інтелектуалізації управлінської діяльності, підвищенню її наукоємності, реалізації закономірностей інтелектуалізації управлінської діяльності;

- за допомогою інновацій розширюється коло управлінських функцій органів державної влади та якість їх реалізації, що сприяє задоволенню потреб кожної людини і суспільства загалом;

- інновації дають можливість залучати до управління нові ресурси, здійснювати управлінські функції з меншими затратами праці, ресурсів, часу;

- концентрація інновацій в управлінській сфері допомагає привести структуру та суть державного управління у

відповідність із структурою соціальних потреб постіндустріального суспільства, що за своєю природою є інноваційним.

Отже, інновації в умовах соціальних трансформацій українського суспільства є неодмінним елементом розвитку державного управління відповідно до основних тенденцій соціального розвитку та реалізації постсучасних практик в управлінській сфері. Водночас інновації, розвиваючись на основі внутрішніх закономірностей цієї сфери, надають державному управлінню специфічних соціальних якостей, певною мірою випереджуючи безпосередню дію соціальних детермінант функціонування та розвитку системи державного управління [211, с. 11].

По-друге, це функції самого державного управління, які насамперед зазнають впливу інноваційного процесу і визначають перебудову всієї системи державного управління. Вказані функції є системоутворюючими щодо визначення спрямованості управлінської діяльності органів державної влади і визначають магістральний напрям їх трансформації. До функцій державного управління, які перебувають у центрі інноваційних процесів, передусім належать:

- функції цілепокладання, які пов'язані з необхідністю планування, прогнозування і програмування соціально-економічного розвитку. При цьому головною метою виступає відтворення умов, що забезпечують підвищення якості життя людей. Функція цілепокладання реалізується шляхом економічної і соціальної трансформації суспільства та системного реформування самого державного управління;

- функції регулювання, що реалізуються насамперед у системі ринкової економіки та соціальній сфері. Регулювання принципово відрізняється від адміністративного управління як за цілями, так і технологічно, і формує новий функціональний імператив державної економіки в умовах ринку;

- функції стимулювання, що здійснюються як система заходів щодо диференційованого впливу державного управління на ті чи інші аспекти життєдіяльності суспільства. Суть функції стимулювання полягає в цілеспрямованій дії суб'єкта управління на соціально-економічні процеси в напрямі реалізації державних та соціальних інтересів [147, с. 439].

Через вказані функції забезпечується цілісність інноваційних змін у системі державного управління в контексті соціальних потреб українського суспільства. Зміни в цих сферах уп-

равлінської діяльності визначають характер та інтенсивність усіх процесів реформування системи державного управління.

По-третє, це, власне, функції органів державної влади стосовно організації інновацій у сфері державного управління в контексті їх впливу на суспільство. По суті йдеться про організаційну діяльність у системі державного управління, через яку здійснюється ініціювання та управління інноваціями в суспільстві і в його управлінській підсистемі. До основних функцій державних органів в інноваційній сфері дослідники відносять:

- акумуляцію засобів на наукові дослідження й інновації;
- координацію інноваційної діяльності органів державного управління;
- стимулювання інновацій, введення санкцій за їх відсутність;
- створення нормативно-правової бази інноваційних процесів у сфері державного управління;
- кадрове забезпечення інноваційної діяльності;
- формування науково-інноваційної інфраструктури;
- інституційне забезпечення інноваційних процесів;
- забезпечення соціоцентричної та гуманоцентричної спрямованості інновацій;
- підвищення суспільного статусу інноваційної діяльності;
- регіональне регулювання інноваційних процесів;
- вивчення та впровадження міжнародного досвіду як суттєвий ресурс управлінських інновацій [345, с. 71, 72].

Функції визначають стратегічні орієнтири інновацій у системі державного управління. Головна мета інноваційної стратегії - повне й ефективне використання наявного в органах державної влади потенціалу для забезпечення як системних змін в українському суспільстві, так і узгоджене з ними реформування управлінської підсистеми. Центральне місце формування інноваційної стратегії належить змінам у сфері людського потенціалу, оскільки перехід до нового рівня організаційного та системного управлінського мислення, заснованого на сучасних стратегіях і перспективних методологіях, є вирішальним системоутворюючим фактором стосовно розвитку інноваційних процесів. Виходячи з цього, ми вважаємо доцільною наступну мережу стратегічних орієнтирів інноваційної діяльності в системі державного управління, яку можна інтерпретувати як комплекс завдань стратегічного характеру для становлення інноваційної моделі розвитку вітчизняного державного управління:

1. Перехід на нові системні уклади державного управління (технологічні, організаційні, сітьові).
2. Підтримка діяльності інноваційних структур і механізмів їх наукового обґрунтування та спрямування їх діяльності передусім ринковими методами.
3. Законодавче стимулювання розвитку інноваційних структур та їх мережі.
4. Нові форми взаємодії державного управління з суміжними сферами соціальної діяльності для забезпечення системності інноваційних перетворень.
5. Розробка і реалізація цільових комплексних програм.
6. Кадрові інновації.
7. Централізація управління інноваціями.
8. Інформатизація державного управління.
9. Створення системи інформаційно-аналітичного та аналітико-прогностичного забезпечення формування і реалізації інноваційної політики.
10. Залучення міжнародного досвіду та співробітництва.
11. Зміни основ політики у сфері державного управління [78, с. 168, 169].

В основі здійснення управлінських інновацій лежить інноваційна політика держави. Вона реалізується через інноваційні процеси різного рівня та складності. Інновації в системі державного управління орієнтуються на принципи цільової орієнтації, комплексності, системності, адаптивності, на основі яких формується мета інноваційної діяльності. Складовими реалізації мети інновацій є прогнозування розвитку системи державного управління та наслідків запровадження інноваційних змін, узгодження управлінських інновацій з можливостями органів державного управління на основі виявлення передумов (організаційних, кадрових, ресурсних тощо) управлінських інновацій, стратегічне та оперативне планування управлінських інновацій, контроль над їх здійсненням та попередження деструктивних наслідків.

Інноваційна політика в галузі державного управління формується на основі узгодження управлінських новацій з іншими (соціально-політичними, технологічними, державно-правовими тощо), забезпечення комплексності базових, поліпшуючих та маргінальних інновацій, забезпечення вертикального узгодження інновацій згідно з структурними компонентами сис-

теми державного управління (центр - регіон - місцеві органи державного управління та самоврядування), поєднання еволюційних та радикальних форм інноваційного процесу, всебічного забезпечення процесу прийняття та реалізації управлінських рішень у галузі інноваційної політики, включаючи інформаційно-аналітичне забезпечення. Інноваційна політика передусім стосується узгодження діяльності та інтересів усіх соціальних суб'єктів, яких торкаються інноваційні процеси. "Інноваційна політика комплексного ... суб'єкта-держави повинна (крім цілеспрямованості, що задається стратегією соціально-економічного розвитку суспільства, і завданнями підвищення рівня конкурентоспроможності національної економіки на світовому ринку) забезпечувати узгодження інтересів усіх суб'єктів, що беруть участь в інноваційному процесі. Це необхідно, щоб якнайповніше направити їх мотивацію на реалізацію загальнонаціональних цілей" [147, с. 24]. Змістом інноваційної політики є принципи ухвалення рішень суб'єктами, що беруть участь в інноваційному процесі.

Загалом інноваційна політика визначає інноваційну стратегію державного управління. Однак це не одноканальний вплив, а взаємодія. Стратегія, яка ґрунтується на моделюванні та прогнозуванні управлінських інновацій, визначає тип та напрями інноваційної політики і безпосередньо впливає на форми її реалізації [211].

Здійснення інноваційної стратегії в державному управлінні спирається на наступні основні напрями діяльності:

- розробку планів і програм інноваційної діяльності;
- моніторинг процесу розробки та впровадження інновацій;
- аналіз інноваційних програм та проектів;
- розробку та здійснення єдиної інноваційної політики в межах системи державного управління;
- координацію інноваційної діяльності в окремих елементах системи державного управління;
- забезпечення інноваційних програм та відповідних заходів фінансовими, кадровими і матеріально-технічними ресурсами;
- застосування цільового управління системою інновацій за допомогою створення тимчасових цільових груп для комплексного вирішення інноваційних проблем.

Основним елементом успішної інноваційної стратегії в управлінській діяльності є наявність інтегрованої мети транс-

формаційних процесів, чітке узгодження напрямів та термінів здійснення інновацій, розробка системи критеріїв інноваційного процесу у вигляді конкретних практичних цілей, досягнення яких дозволяє забезпечити заплановане підвищення ефективності та результативності діяльності органів державної влади.

Впровадження інноваційної стратегії дає змогу забезпечити цільову орієнтацію процесу управління трансформаційними змінами у системі державної влади. У цільовій орієнтації розрізняють стратегічне й оперативне планування інновацій у державному управлінні. Стратегічне планування як елемент стратегічного управління інноваціями полягає у визначенні системно-управлінської та соціальної ролі державного управління та його окремих компонентів як суб'єктів та об'єктів інноваційного процесу, формуванні системи цілей інноваційної діяльності і стратегії поведінки в процесі впровадження інновацій. Стратегічне планування управлінських інновацій орієнтоване на період п'ять і більше років і спрямоване на створення нового потенціалу результативності органів державної влади.

У сучасних умовах саме розробка інновацій є пріоритетним напрямом стратегічного планування в органах державної влади. Метою цього процесу є визначення основних напрямів системи державного управління та її окремих компонентів у сфері розробки і впровадження управлінських інновацій; розробки і впровадження нових управлінських процесів при переході на нову модель державного управління; вдосконалення управлінських технологій, що забезпечують підвищення ефективності управлінської діяльності. Розробка і впровадження інновацій стає основою стратегії державного управління, оскільки визначає основні напрями її розвитку.

Оперативне планування управлінських інновацій має своїм завданням пошук і узгодження найефективніших шляхів і засобів реалізації інноваційної стратегії розвитку системи державного управління та її окремих компонентів. Воно передбачає формування процедур і механізмів здійснення інновацій, розробку конкретних проектів та систем заходів, їх нормативне забезпечення, розрахунки щодо ресурсного забезпечення тощо. Оперативне планування управлінських інновацій безпосередньо спрямоване на реалізацію потенціалу органу державного управління у вигляді певних результатів (забезпечення зростання управлінських послуг, рівня довіри населення, дебіюкратиза-

цію управлінського процесу, нарощування показників розвитку об'єкта управління тощо).

Стратегічне й оперативне планування у своїй єдності є основою управління інноваційними процесами в системі державного управління (державного інноваційного менеджменту) та становлення інноваційного типу державного управління.

Інноваційний тип державного управління означає передусім зниження жорстко детермінованої складової і ускладнення системи управління загалом, що цілком відповідає завданням адаптації діяльності органів державної влади до мінливого ринкового середовища свого функціонування. Логіка розвитку інновацій у державному управлінні приводить до перенесення центру діяльності з оперативного тактичного управління на стратегічний рівень, що також відповідає завданням відходу від системного адміністрування, оскільки регіональні та місцеві управлінські структури отримують достатній простір для свого саморозвитку і прояву ініціативи. За таких обставин вирішується і основне завдання у сфері цілепокладання реформ у системі державного управління, коли основною детермінантою стають не внутрішні потреби та можливості органів державної влади, а їх орієнтація на потреби і трансформації соціального середовища як інтегрованого об'єкта державного управління.

Стратегічний інноваційний менеджмент у системі державного управління забезпечує розуміння напрямів інноваційного розвитку в контексті загальносоціальних потреб, у той час як оперативна діяльність спрямована на пошук внутрішніх ресурсів (мобілізованих через внутрішньосистемні інновації) для вирішення стратегічних завдань. Впровадження інноваційних підходів включає в перелік основних інструментів формування стратегії державного управління матричний аналіз, що забезпечує розуміння сильних і слабких сторін системи державного управління в контексті визначення внутрішніх управлінських ресурсів та зовнішніх системних вимог.

Водночас забезпечення ресурсних можливостей державного управління здійснюється переважно за рахунок новацій на рівні оперативного управління. До цього рівня, зокрема, належать інновації, що забезпечують управлінську ефективність, якісні показники, структурно-функціональне оновлення системи державного управління тощо. На оперативному рівні державного управління здійснюється практично весь процес уп-

ровадження конкретних управлінських інновацій, система заходів з їх розробки, впровадження, поширення.

Впровадження управлінських інновацій принципово змінює склад, структуру і зміст методів державного управління. Передусім слід вказати на пріоритетність методів аналізу і прогнозу, кількісних методів моделювання, соціально-психологічних видів дії, евристичних підходів. При цьому різко зростає рівень можливостей для застосування адміністративних важелів. Масове впровадження управлінських інновацій у термінах інноваційного менеджменту характеризується як інвазія (поширення) нововведень. Цей процес у такій складній системі, якою є система державного управління, вимагає нових операціональних режимів, нових принципів роботи; вона відбувається лише у разі симбіозу старих і нових принципів і структур. Інвазія приводить до виникнення нових явищ, які вимагають передислокації персоналу, переналагодження системи комунікаційних зв'язків. Це викликає необхідність зміни організаційних структур і приведення розрізнених чинників у відповідність з новою системою організаційної взаємодії. Інвазія є імпульсом до проведення системи інноваційних заходів щодо матеріально-ресурсної бази управління. При цьому всі зміни, що відбуваються в системі державного управління, є результатом інвазії первинного поштовху нововведень, який пов'язаний з реалізацією стратегії реформування органів державної влади. Таким чином, інноваційна стратегія в знятому вигляді (тобто навіть без детального оформлення конкретних нововведень) визначає весь спектр інноваційних перетворень у системі державного управління [129].

Завершальним компонентом процесу інновацій у державному управлінні є контроль на основі показників ефективності. Державно-управлінські інновації оцінюються за низкою показників. Система економічних показників стосується передусім розвитку об'єкта управління, сфери, на вдосконалення функціонування якої спрямовані управлінські інновації. Науково-технологічні показники стосуються раціональності управлінських процесів та процедур і характеризують оптимальність внутрішньосистемної організації системи державного управління. Фінансові показники дають можливість оцінити співвідношення витрат на управлінські нововведення з соціально-економічним ефектом від їх впровадження. Ресурсні показники вказують на рівень оптимальності використання потенціалу системи дер-

жавного управління та її окремих структурних компонентів. Соціальні показники забезпечують вимірювання соціального ефекту від управлінських інновацій у різних напрямках (соціоцентричні, гуманоцентричні, енвайронменталістські показники) [85, с. 119].

У своєму комплексі показники ефективності управлінських інновацій дозволяють здійснювати моніторинг інноваційного процесу і забезпечувати коригуючий вплив реформ у системі державного управління.

Таким чином, аналіз сутності інноваційних процесів у державному управлінні дає змогу виділити їх найбільш характерні риси:

1. Об'єктом управлінських інновацій є складні, ієрархічно змішані соціально-економічні системи інтегрованого характеру.

2. Інноваційна управлінська діяльність у цілепокладальному плані є різновекторною, тобто ґрунтується на різних уявленнях про досягнення цілей.

3. Інноваційні процеси у сфері державного управління мають характер вірогідності і за своєю суттю на рівні стохастичних процесів є слабодетермінованими.

4. Управлінські інноваційні процеси мають творчий характер і вимагають застосування методів креативного менеджменту.

5. Центральним суб'єктом інноваційної діяльності в галузі державного управління виступають самі органи державного управління та їх складова, яка виступає ініціатором нововведень на різних рівнях державного управління.

6. Безпосереднім суб'єктом управлінських інновацій є управлінець, що здійснює нововведення на своєму робочому місці. Особа новатора й інноваційного менеджера як суб'єктів інноваційної діяльності повинна розглядатися як складна соціальна система, що вимагає застосування новітніх соціально-психологічних, евристичних, дидактичних методів дії для забезпечення успіху інноваційного процесу.

7. Узагальненою характеристикою управлінських інновацій на діяльнісному рівні є її варіативність та змістовна залежність від численних зовнішньо- та внутрішньосистемних впливів. Це визначає різноманіття методів здійснення, які, з одного боку, мають бути гнучкими та адаптивними, а з другого - бути зорієнтованими на застосування морально-етичних та індивідуальних підходів для забезпечення мотивації суб'єктів інновацій.

Розділ 2

Інновації в державному управлінні: аспект управлінських теорій

2.1. Управлінські інновації та теорії менеджменту

Трансформація державного управління обумовлена змінами у формах діяльності українського суспільства, які відбуваються в процесі його соціальної модернізації. Її природа впливає з фундаментальних характеристик самого державного управління, в якому концентрується організаційна та керівна функція соціальної системи. По-перше, державне управління є свого роду діяльністю над діяльністю, оскільки своєю метою має організацію всіх напрямів життєдіяльності суспільства. Відтак саме державне управління здійснює основну конструктивну роботу стосовно діяльності інших структурних елементів суспільства, задає їм цілі та завдання. По-друге, основним реальним об'єктом державного управління є люди як носії тих чи інших соціальних функцій, відносин, ідей тощо. Тому управлінські зміни мають бути соціально-змістовними, а не структурно-формальними, оскільки в іншому разі вони не будуть синхронізовані зі змінами в соціальному середовищі, які продукуються новими соціокультурними патернами індивідуального чи групового характеру. По-третє, державне управління має динамічний характер, оскільки спрямоване на регулювання змін у діяльності соціальних суб'єктів, спрямування, коригування, координацію траєкторій руху соціальних суб'єктів у системі соціальних відносин суспільства, що трансформується [271, с. 33].

З цього випливає проективно-системоутворююча функція державного управління стосовно інших модернізаційних процесів. Описані вище сутнісні характеристики державного управління визначають соціальні та когнітивні засади функціонування його механізмів у суспільстві, що трансформується, а також у ринковому суспільстві. Традиційно будь-які форми управлінської діяльності у вітчизняній науці аналізувалися в межах природничо-натуралістичних підходів, де основна увага концентрувалася на загальних закономірностях управлінських

процесів з виходом на кібернетичні моделі управлінських систем та зв'язках управління з соціальною диференціацією суспільства в контексті теорії класової боротьби. Відповідно в центрі уваги теорії державного управління перебували загальні проблеми, аналізувалася не діяльність управління, а самі процеси безвідносно до людської діяльності. Проблема ефективних механізмів управління, виходячи з інтересів не лише суб'єкта, а і його об'єктів, взагалі не ставилася, оскільки за межами теоретичного розгляду залишалися такі аспекти державного управління, як соціально орієнтоване цілепокладання, функціональна диференціація між керуючою і керованою системами, механізми зворотного зв'язку між державним управлінням та громадянським суспільством тощо [271, с. 25].

Тому в сучасних умовах, використовуючи позитивний світовий досвід, вітчизняне державне управління починає переорієнтовуватися на іншу парадигму дослідження та функціонування своїх механізмів - теорію менеджменту. В інтерпретації вказаної теорії управління має діяльнісний характер, прямо пов'язане з особистісним та соціокультурним контекстом управлінської діяльності і на практичному рівні орієнтоване на конкретні механізми прийняття і реалізації управлінських рішень. Діяльнісний підхід у теорії менеджменту дає можливість вибудувати не абстрактну, а працюючу систему соціальної детермінації механізмів державного управління. В її основі - соціальне середовище управлінської діяльності, з якої впливає функціональний імператив управління, на базі якого формуються державна політика, система цілей та цілепокладання, управлінська стратегія. Концептуальний синтез усіх вказаних компонентів дає спосіб управління, що є безпосереднім фундаментом розробки проблематики механізмів управління. Слід підкреслити, що адекватність цих механізмів соціокультурному середовищу забезпечується теорією державного управління, яка на основі національних традицій обґрунтовує напрями матеріалізації управлінських ідей у стратегії, управлінські структури і зміст стратегічного планування.

Провідну роль менеджменту як управлінського інституту досить ґрунтовно дослідив відомий економіст і соціолог Пітер Дракер. Сучасна форма менеджменту, що виходить з постулатів концепції "людських відносин", започаткована саме ним. Наразі менеджмент як управлінська парадигма поєднує системну управлінську дію, інституційні принципи та управлінську прак-

тику. У межах цього розширеного розуміння менеджменту він став доступним для використання в державному управлінні за рахунок поширення менеджментної управлінської парадигми на інституційно-організаційні структури [385].

Інноваційні підходи до державного управління, обґрунтовані в теорії менеджменту, методологічно та операційно відповідають потребам переорієнтації діяльності органів державної влади на потреби об'єкта управління. Основна причина цього полягає в діяльнісному характері менеджменту, його орієнтації на управління як соціокультурно детермінований процес у всьому багатстві соціальних, організаційних та особистісних взаємовідносин. У цій своїй якості менеджмент як загальна управлінська парадигма вигідно відрізняється від традиційних для вітчизняної науки державного управління класової та системно-кібернетичної парадигм.

Класова парадигма державного управління, яка визначала цілепокладальний аспект державного управління радянських часів, у своїй основі мала здійснення волі певної соціальної групи всупереч інтересам інших соціальних груп і реально обґрунтовувала конфліктний характер державного управління та забезпечення авторитарного панування партійно-державної номенклатури. Основним її недоліком є відсутність орієнтації органів державної влади на потреби об'єкта управління, тобто громадян, соціальних організацій та суспільства загалом. Державне управління підпорядковувалося інтегрованої меті забезпечення інтересів державної еліти та державних інститутів.

Системно-кібернетична парадигма, яка набула особливо широкого поширення з 1970-х рр., являє собою природничо-натуралістичну управлінську парадигму, значною мірою позбавлену реального соціального змісту. В її межах “обговорюється та аналізується не діяльність управління, а саме процеси, і вважається, що ці процеси існують самі по собі, безвідносно до людської діяльності... В цій схемі немає цілі... в структурі об'єкта різниця між керуючою і керованою системами не зафіксована. Більше того, тут вважається, що керований об'єкт завжди дає зворотний зв'язок на керуючу систему” [271, с. 25]. Фактично в межах системно-кібернетичної парадигми державне управління розглядалося як об'єктивований природничий процес, незалежний від волі суб'єктів та об'єктів управлінської діяльності. Тим самим ігнорувалася специфіка функціонування самоуправлінських засад у соціальних системах, де немає об'єктів природи, а є

лише об'єкти практичної діяльності, і будь-який об'єкт природи як об'єкт управління є одночасно і предметом людської діяльності. Державне управління в межах системно-кібернетичної парадигми втрачало свій реальний соціальний об'єкт і перетворювалося в набір формалізованих управлінських процедур, що мають самодостатній характер.

Менеджментна парадигма державного управління дає змогу подолати недоліки двох попередніх через впровадження діяльнісного підходу як основи інноваційної трансформації роботи органів державної влади в умовах демократичного суспільства та ринкової економіки. Методологічні інновації зосереджуються в кількох парадигмальних положеннях.

По-перше, всі компоненти державного управління (організація, керівництво, власне управління) набувають соціокультурно-діяльнісного виміру, їх об'єктами стають реальні люди та соціальні процеси. Організація визначається як конструктивна робота стосовно діяльності людей, керівництво полягає у визначенні цілепокладання стосовно вказаної діяльності, а управління є формою впливу на діяльнісні характеристики об'єкта з метою зміни їх параметрів. Усе державне управління в єдності організаційної, керівної і управлінської діяльності набуває характеру діяльності над діяльністю [271, с. 13].

По-друге, державне управління набуває передусім не інституційного, а суб'єктного характеру. У центрі уваги опиняється не безликий управлінський процес, а діяльність керівника чи професійного управлінця, на яку впливають як об'єктивні, так і суб'єктивні фактори. Процедура прийняття управлінського рішення в контексті особистісних та соціокультурних детермінант стає вирішальною складовою державного управління. Теорія менеджменту спрямована на діяльність менеджерів - керівників, організаторів, управлінців.

По-третє, державне управління підпорядковується інтересам об'єкта управління відповідно до принципів суверенітету громадянина (демократизація управління) та суверенітету споживача (маркетизація, чи ринкова орієнтація управління). У межах менеджментної парадигми інтегрованою метою управлінської діяльності є забезпечення умов для реалізації інтересів громадян як базових споживачів результатів роботи органів державної влади.

По-четверте, менеджмент привносить у державне управління орієнтацію на стабільність, пошук компромісів та узгодження соціальних інтересів. Менеджмент - це управління,

орієнтована не на формальні показники процесів, а на реальний результат соціоцентричного характеру. Останнього неможливо добитися в умовах конфліктів, негараздів, нестабільності. Тому в межах менеджментної парадигми державне управління стає складовою сталого розвитку і соціальної гармонії.

По-п'яте, менеджмент дає можливість привнести в державне управління професійну атрибутивність. “Управління є загальна людська діяльність, а менеджмент - це його специфічна область, що включає діяльність професіоналів, спеціалістів з забезпечення успішної діяльності організацій” [82, с. 17]. Впровадження менеджменту в державне управління дає можливість здійснити чітке розмежування щодо діяльності державної служби та елементів управління, пов'язаних з функціонуванням механізмів народовладдя.

Для теорії державного управління менеджментна парадигма означає значне урізноманітнення наукової предметності, оскільки теорія менеджменту дуже добре розроблена практично в усіх напрямках. “Менеджмент можна розглядати з різних точок зору: як явище, як процес, як систему, як науку, як мистецтво, як категорію людей, зайнятих управлінською працею, чи орган управління” [46, с. 29, 30].

Як явище менеджмент досліджений через цілеспрямований, планомірний вплив на об'єкт управління з боку суб'єкта управління. Як процес менеджмент інтерпретується через низку послідовних функцій: планування, організацію, регулювання, мотивацію, контроль та облік. Як система менеджмент інтегрує інституційний та структурно-функціональний підходи щодо вивчення взаємодії сукупності взаємозалежних елементів (людей, інформації, структури, функцій, соціокультурних детермінант тощо). Як наукова дисципліна менеджмент являє собою діяльнісний підхід до проблем професійного управління. Як мистецтво менеджмент поєднує наукові та інтуїтивні методи вирішення проблем на рівні прояву здібностей окремих особистостей. У соціальному плані менеджмент представляє цілу групу населення, що професійно здійснює управлінські функції. В організаційному плані менеджмент ототожнюється з підсистемами управління в будь-яких організаціях.

Сучасна теорія менеджменту претендує на створення загальної теорії будь-якої управлінської діяльності. Дослідники обґрунтовують, що як загальнолюдська діяльність менеджмент може поширюватися і на громадську, і на сімейну, і на ділову

сфери. Сам індивід управляє своєю роботою, беручи на себе відповідальність за мету, виконання та результат. У цьому сенсі “менеджмент - це вираз людської сили, можливість активно формувати світ та управляти ним, а не просто реакція на його прояви” [388, р. 2]. Фактично сучасний менеджмент як соціальний феномен у своїй широкій інтерпретації ототожнюється з активно-цілепокладальною стороною будь-якої діяльності. “Менеджмент як загальна людська діяльність припускає прийняття індивідом відповідальності за свою діяльність та свідомі зусилля, спрямовані на досягнення певного результату” [46, с. 21].

Широкий управлінський зміст менеджменту робить його необхідним для використання у будь-якій сфері державного управління як теорії та практичного інструменту. Залежно від потреб менеджмент може використовуватися для аналізу цілеспрямованого, планомірного впливу на об’єкт управління з боку органів державної влади; для організації в межах системи державного управління планування, організації, регулювання, мотивації, контроль та облік; для оптимізації структури органів державного управління через поєднання основних взаємозалежних елементів (люди, інформація, організація); як методологія вивчення проблем державного управління тощо.

Проте широке окреслення предметності менеджменту робить неможливим формування єдиного концептуального визначення цього феномена. Визначення менеджменту варіюють у надзвичайно широких межах. Найбільш загальні з них ототожнюють менеджмент з управлінням у соціально-економічних системах [186, с. 329] чи умінням досягати поставлених цілей завдяки використанню діяльності інших людей [347, с. 28, 29]. Вузкофункціональні визначення характеризують менеджмент як сукупність принципів, методів і засобів управління з метою підвищення ефективності підприємницької діяльності та збільшення прибутку [72, с. 8], по суті зводячи його сферу застосування лише до підприємницької діяльності.

Для виконання завдань аналізу функціонування механізмів державного управління найбільш адекватним є визначення менеджменту як системи управлінської діяльності будь-якої соціальної організації в умовах ринкового суспільства. У цьому розумінні менеджмент являє собою інтеграційний процес, з допомогою якого професійно підготовлені спеціалісти формують організації та управляють ними шляхом постановки цілей та розробки способів їх досягнення [287, с. 185]. Більшість

дослідників сходяться на тому, що менеджмент являє собою управлінську діяльність організації в умовах ринкового суспільства, і що “у наш час поняття менеджмент та “управління організацією” звичайно використовуються як ідентичні” [82, с.18].

Організаційний аспект менеджменту особливо важливий для формування інноваційного потенціалу державного управління. У вітчизняній практиці принципи організаційного управління ніколи широко не впроваджувалися в роботу органів державної влади і відповідно не були предметом серйозного наукового розгляду. Водночас світовий досвід свідчить, що саме концепція соціальної організації є найбільш оптимальною теоретичною основою наукового дослідження будь-яких форм соціального управління.

Методологія розгляду системи управлінських та більш широко - соціально-економічних відносин через процес взаємодії соціальних організацій найбільш чітко була обґрунтована відомим західним ученим Дж.Гелбрейтом. Зараз цей підхід стає все більш актуальним і у вітчизняній соціальній науці, де поступово здійснюється переорієнтація з абстрактно-системного до організаційного підходу в управлінні. “Якщо створена система вписується у певну структуру людських відносин, якщо вона відносно стійка і досить довгий час здатна задовольняти деякі потреби і якщо функціонування кожного її елемента відповідає ряду формальних вимог, ... то прийнято говорити про певну відповідну організацію... В цьому випадку поняття “система” і “організація” збігаються” [309, с. 11].

Менеджментна парадигма дає можливість впровадити ефективну та інноваційну організаційну методологію і в теорію державного управління, оскільки сам менеджмент як теорія є не що інше, як “мистецтво наукового управління організацією” [245, с. 7], чи “управління організацією, що господарює в умовах ринку” [82, с. 16].

Слід сказати, що у вітчизняній теорії державного управління є певна опозиційність використанню менеджменту в діяльності органів державної влади. Основним аргументом при цьому є те, що функціонально державне управління значною мірою відрізняється від менеджменту. По-перше, державне управління має своїм об’єктом соціальні процеси, а не людей і їх колективи. По-друге, на відміну від менеджменту в державному управлінні домінує соціальний (державний), а не економічний інте-

рес, що прямо не пов'язаний з вигодою. По-третє, в державному управлінні досить специфічні його суб'єкти. Опоненти використання менеджменту в державному управлінні вважають, що без значної адаптації можна використовувати лише кадровий менеджмент. “Функції управління бізнесом не можна копіювати й переносити у сфері державного управління. Такі функції мають різну природу, різну мотивацію, різні механізми реалізації, оскільки вони побудовані на абсолютно різних цілях та інтересах” [90, с. 54].

На нашу думку, подібна позиція ігнорує два процеси: передусім соціальне розширення функцій менеджменту в інформаційному суспільстві та адаптацію державного управління до потреб ринкового оточення і ринкових суб'єктів. В основі використання менеджменту в системі механізмів державного управління лежить кілька системних процесів, які сприяють їх взаємній інтеграції. По-перше, це диверсифікація менеджменту як технології управління на всі сфери життєдіяльності сучасного ринкового суспільства. Управлінські механізми менеджменту набувають комплексно-соціального характеру, і в цій своїй якості є надзвичайно корисними для органів державного управління. По-друге, це зростання соціокультурної складової будь-якого управління в контексті розвитку постсучасних соціальних практик. Будь-яке організаційне управління в сучасних умовах як цілепокладальна основа функціонування своїх механізмів має певну культуру, детерміновану соціальними чинниками. Механізми менеджменту найкраще підходять для трансформації цього культурного впливу об'єкта-середовища на державні інститути. По-третє, це застосування у все більшому спектрі органами державної влади стратегічного управління і стратегічного планування як основних механізмів забезпечення державного регулювання в умовах відмови від адміністративного контролю над соціальними процесами. Менеджмент найкраще підходить для розробки вказаних механізмів державного управління. По-четверте, це поширення методів і технологій сучасного менеджменту, відпрацьованих у комерційних організаціях, на некомерційні сфери, включаючи державне управління. Йдеться фактично про становлення нового типу управлінських технологій та механізмів у всій системі державного управління, максимально наближеного до природи самоуправлінських процесів об'єкта державного регулювання [245, с. 23]. Інтеграції механізмів менеджменту в систему державного управління спри-

ють і цілий ряд загальноуправлінських тенденцій розвитку: глобалізація, швидкі зміни, пріоритетність якісних параметрів, загострення конкуренції, концентрація на обслуговування все вищих потреб споживачів [76, с. 1]. Поширенню менеджменту в державному управлінні сприяють також становлення інноваційного менеджменту, домінування критеріїв якості життя у споживачів, інформаційна революція [341, с. 276].

Подальші інновації в державному управлінні України вирішальною мірою залежать від того, наскільки йому вдасться використовувати основні тенденції в розвитку менеджменту, які зараз проявляються у світовій спільноті. До них передусім належать глобалізація, постійні та динамічні зміни парадигм та технологій, пріоритетність якісних параметрів, загострення світової конкуренції з включенням у ресурс конкурентоспроможності фактора державного управління, зосередження управлінської діяльності на обслуговування все вищих потреб споживачів (громадян). Проте успіх усіх управлінських інновацій вирішальною мірою залежить від здатності вітчизняної системи державного управління до вироблення власних методологій та технологій адміністративного менеджменту. Ідеї управління, соціальне лідерство державних органів управління, мета, матеріалізовані у формі стратегій, структур і довгострокового планування, повинні бути надійно освоєні як суто свої, своєрідні, а не запозичені зовні. Тільки тоді інновації будуть дійсно ефективними і забезпечать успіх модернізаційних реформ в Україні, і в цьому контексті можна погодитися з опонентами менеджментної парадигми державного управління щодо ґрунтовних адаптаційних процедур.

Найбільші труднощі в застосуванні менеджменту в державному управлінні насправді пов'язані не з розбіжністю функцій, а з вимірюванням результативності. В економіці, як правило, цей процес ґрунтується на порівнянні витрат на їх впровадження з прибутками, які вони приносять. Проте для державного управління цей підхід є явно неприйнятним. Управлінські інновації у цій галузі звичайно мають відстрочений ефект, що виявляється не відразу по їх завершенні. Системні інновації в державному управлінні орієнтовані на соціальний ефект, а тому, як правило, не можуть бути оцінені без відповідних змін у соціокультурному середовищі. Сама результативність інновацій у державному управлінні має як мінімум два аспекти: забезпечення соціальних цілей та вдосконалення управлінських процесів. І в тому, і в другому випадку потрібні складні

системи емпіричних показників, щоб визначити досягнення якісно нових управлінських результатів [147].

Що стосується практичних аспектів інновацій, які забезпечує впровадження менеджменту в державне управління, то серед них найбільше значення мають такі:

1. Переорієнтація механізмів державного управління на підпорядкування процесуальності цілепокладанню. Для менеджменту загальні цілі управлінської діяльності не мають значення, він оперує конкретними цілями, конкретними критеріями їх досягнення, конкретними планами. Тому менеджмент перетворює абстрактне й аморфне управління в ефективну організаційну діяльність, а управлінські структури - "в ефективну цілеспрямовану та продуктивну групу" [347, с. 29].

2. Інтеграція механізмів державного управління на базі виділення цільової основи вузькопрофесійних видів управлінської діяльності. Принципи менеджменту задають надійну основу організаційним реформам в органах виконавчої влади за рахунок чіткого розподілу управлінських функцій.

3. Впровадження апробованих у приватному підприємстві управлінських технологій у практику державного управління, за рахунок чого останнє отримує можливість, по-перше, технологізувати власну діяльність, по-друге, узгодити її з ринковою природою об'єкта управління.

Менеджмент дає можливість на практичному рівні структурувати державне управління за трьома апробованими в організаційній практиці блоками - змісту, процесу та контролю. Блок змісту включає незалежні завдання управління, що створюють широке коло цілепокладання праці, а також прийняття управлінських рішень та стимулювання до дій (тобто діяльність менеджера). Блок процесів стосується організації процесу управління в контексті прояву культурних стилів організації, мотивації управлінців та управлінських комунікацій. Блок контролю стосується технологій зіставлення результатів із завданнями та внесення змін, навчання працівників, розподілу управлінських повноважень соціально-технічного характеру [46, с. 27-32].

Інноваційні ідеї та технології проникають у державне управління через спеціальні види менеджменту, які формуються на перетині державного управління та організаційного менеджменту. У 1990-х рр. у нашій країні отримав розвиток соціальний менеджмент "об'єктом аналізу якого послужили переваж-

но не економічні, а соціально-політичні відносини. В його сфері потрапляє управління соціальною діяльністю, функціонування різних соціальних організацій - передусім держави з усією системою органів і структур, що використовують найрізноманітніші ресурси здійснення влади [82, с. 15]. Соціальний менеджмент став основою формування нової соціальної якості державного управління - здатності до інтерактивності, тобто впливу одних органів влади на інші не лише ієрархічного, а й поліархічного характеру, у тому числі з використанням ринкових відносин.

У сучасних умовах найбільший вплив на інноваційні процеси в державному управлінні справляє адміністративний менеджмент. Це й зрозуміло, адже предметність адміністративного менеджменту та державного управління має багато спільного. Державне управління зосереджується передусім на адміністративній діяльності держави, яку здійснюють її виконавчі та розпорядчі органи. У цій же сфері управлінської діяльності перебуває і предмет адміністративного менеджменту. “Адміністративний менеджмент можна визначити як один з основних напрямів сучасного менеджменту, що вивчає адміністративно-розпорядчі форми управління” [347, с. 31].

У сучасному державному управлінні адміністративний менеджмент передусім належить до сфери модернізації механізмів виконавчої гілки влади, розробки оптимальної в ринкових умовах функціонування системи управління виконавчими органами влади та побудова організаційної структури виконавчої влади. Загальноприйнятим є розуміння адміністративного менеджменту як основного механізму адаптації державного управління до ринкового середовища та об'єкта. “Адміністративний менеджмент розповсюдився в основному у сфері адміністративних відносин. Адміністративний менеджмент намагається впровадити ринкову динаміку в діяльність державних службовців,” - вказує у зв'язку з цим відомий російський фахівець В.Д.Граждан [82, с. 15, 16]. Адміністративний менеджмент привносить у діяльність органів державного управління адаптовані до їх потреб механізми, технології, інструментарій управління, що вже засвідчили свою ефективність в умовах ринкового суспільства. “Менеджмент традиційно пов'язують з комерційними організаціями. Водночас усі основні закономірності загального менеджменту ... проявляються і в управлінні державними організаціями.

Менеджмент в державній службі має ті ж основні характеристики, що і менеджмент в комерційній організації” [234, с. 26, 27].

У зв’язку з останнім складовою адміністративного менеджменту є адміністративний маркетинг, який являє собою управлінську діяльність з вивчення основних закономірностей формування попиту та пропозиції на ринку управління з метою виявлення та придбання чи розробки й просування найбільш якісних і перспективних продуктів, що реалізуються на даному ринку. Адміністративний менеджмент є безпосереднім механізмом формування в державному управлінні інноваційних технологій перебудови структурно-функціональних та діяльнісних параметрів роботи органів державної влади відповідно до засад організаційного менеджменту.

З адміністративним менеджментом дослідники пов’язують низку фундаментальних інноваційних процесів у державному управлінні, серед яких особливо виділяються такі:

1. Бурхливий розвиток організаційної культури органів державного управління, на основі чого формуються механізми взаємозв’язку суб’єкта та об’єкта управлінської діяльності. Культура - спосіб буття людини як соціальної істоти, система породження, зберігання і трансляції позагенетично успадкованого соціального досвіду, і саме у сфері культури визначається змістовна сторона управлінських відносин. “Сучасний менеджмент не тільки проявляє все більшу залежність від свого соціально-культурного контексту, від соціально-культурного середовища ..., але й сам набуває риси технології соціально-культурного нововведення” [341, с. 7]. Через адміністративний менеджмент у державне управління транслюється культурна революція в менеджменті, суб’єкт управління набуває статусу носія культури як атрибута свого об’єкта, що оптимізує умови виконання завдань державного управління щодо регулювання системних інновацій у процесі соціальної модернізації українського суспільства.

2. Застосування в державному управлінні в усе більшому спектрі стратегічного управління і стратегічного планування. Стратегічне управління та стратегічне планування знаходять застосування в усе більшій кількості конкретних управлінських ситуацій. Сучасна практика планування в органах державного управління, по суті, стає втіленням ідей і методів організаційного стратегічного планування, доведеного в деяких випадках

до нормативно закріплених процедур. Усе в більшій кількості регіональних, національних і міжнародних державних програм застосовуються ідеї і підходи, відпрацьовані в межах теорії стратегічного планування. Передусім це стосується так званого цільового управління, яке має на увазі постановку чітких і коротких цілей, що характеризують необхідний кінцевий стан керованого об'єкта, ієрархію цілей, учать у процесі вироблення цілей усіх, хто буде добиватися їх досягнення, процедуру оцінки ефективності та результативності. Прийоми стратегічного планування наближають органи державного управління до маркетингової орієнтації адміністративного менеджменту [234, с. 24].

3. Поширення методів і технологій сучасного менеджменту, відпрацьованих у комерційних організаціях, на сферу державного управління. Традиційно менеджмент багато дослідників ще розглядають як атрибут діяльності приватних підприємств. Ще наприкінці 1990-х рр. траплялися визначення типу: “Менеджмент - сукупність принципів, методів і засобів управління з метою підвищення ефективності підприємницької діяльності та збільшення прибутку” [72, с. 8]. Проте сьогодні такі визначення є вкрай застарілими, передусім через процес розширення соціальних функцій менеджменту, ринкову орієнтацію більшості видів управлінської діяльності та формування нових спеціалізованих галузей менеджменту, включаючи адміністративний. Завдяки останньому “всі основні закономірності загального менеджменту ...проявляються і в управлінні державними організаціями. Менеджмент у державній службі має ті ж основні характеристики, що і менеджмент у комерційній організації [234, с. 26, 27].

Таким чином, через практику адміністративного менеджменту в державне управління все більше проникають методи, що виправдали себе у приватному секторі. Це стосується і формування тимчасових робочих груп, і стратегічного планування, і делегування повноважень, і маркетингу, і методів управління корпоративною культурою. Відбувається поступовий перехід від традиційної адміністративної моделі управління, в якій центральним елементом було слідування інструкціям, до нової моделі менеджменту, в якій центральним системостворюючим елементом стає орієнтація на досягнення результату. Ці зміни кореспондуються зі зміною моделі управління ринкових суб'єктів сучасного суспільства [234, с. 29].

З адміністративним менеджментом також пов'язані дослідження управлінської та правової складової адміністративної діяльності. З точки зору менеджменту управління в державі - це не стільки субординаційні відносини між суб'єктом управління та керованими об'єктами в системі державного та муніципального управління, а скоріше правовий зміст адміністративного характеру цих відносин. "Поняття "менеджмент", - вказує відомий дослідник В.Бакушев, - як би заповнює міжправовий простір субординаційних відносин" [34, с. 10]. Подібна інтерпретація державного управління значно розширює можливості його використання як нормативно-правового механізму забезпечення інноваційних змін.

Поширення системних нововведень у всіх сферах українського суспільства, пов'язане як з трансформаційними процесами, так і переходом країни на інноваційну модель розвитку, створює передумови для впливу на систему державного управління найбільш динамічного напрямку менеджменту - інноваційного. Його становлення та бурхливий розвиток завдячують інноваційній природі інформаційного суспільства. Інноваційна спрямованість соціально-економічних процесів, властивих інформаційній цивілізації, довела неефективність організаційних структур і методів традиційного менеджменту, що не враховують зростаючого значення нематеріальних форм і нетрадиційних якісних чинників економічного зростання та соціального розвитку. На зміну концепціям і принципам традиційного класичного менеджменту приходять нові моделі інноваційного управління - інноваційний менеджмент. Останній має не лише характер функціональної системи управління, а являє собою самостійну галузь управлінської науки і професійної діяльності, спрямовану на формування і забезпечення досягнення будь-якою організаційною структурою інноваційних цілей шляхом раціонального використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів. Відповідно інноваційний менеджмент, з одного боку, є одним з численних різновидів функціонального менеджменту, безпосереднім об'єктом якого виступають інноваційні процеси у всіх сферах соціальної життєдіяльності, включаючи і державне управління [128, с. 8]. З другого боку, в управлінській науці інноваційний менеджмент звичайно характеризують як науку, процес та апарат управління інноваційним розвитком будь-якого соціального об'єкта.

Оскільки менеджмент із змістовної точки зору - це спосіб управління, керівництва, координації і контролю, використання ресурсів з максимальною ефективністю, то відповідно інноваційний менеджмент - це цілеспрямована система управління інноваційною діяльністю, її ресурсами, людьми, що беруть участь у розробці і впровадженні новацій з метою досягнення максимальної ефективності інновацій як найважливішого чинника розвитку системи державного управління [129]. Вплив соціального та адміністративного менеджменту на трансформації державного управління в сучасних умовах значною мірою опосередковується механізмами інноваційного менеджменту.

Оскільки сучасне постіндустріальне суспільство є інноваційним, інноваційний менеджмент як управлінська парадигма набуває інституційного значення, охоплюючи структурне оформлення інноваційної сфери і систему управління інноваціями, і інститут менеджерів інноваційної сфери. Інноваційний менеджмент як система є комплексом формальних і неформальних правил, принципів, норм, установок і ціннісних орієнтації, що регулюють різні сфери інноваційної діяльності. З точки зору державного управління головним аспектом інноваційного менеджменту є його функціонування як управлінського інституту, що активно впливає на всі сторони життя суспільства. У зв'язку з цим інновації в державному управлінні також здійснюються відповідно до закономірностей інноваційного менеджменту і є одним з його компонентів. Цей же висновок є істинним і для визначення перетину предметів теорії державного управління та інноваційного менеджменту. У сфері дослідження, розробки та впровадження інновацій теорія державного управління спирається на концепції інноваційного менеджменту. Останні представлені двома рівнями. По-перше, це теорії соціального управління інноваційними системами та процесами, основним предметом яких є розробка стратегій інноваційного розвитку, соціально-організаційних змін, певним чином - філософсько-методологічних засад інновацій як форми реалізації постсучасних соціальних практик. По-друге, це прикладні теорії організації й управління інноваційною діяльністю, які забезпечують науково-методичну базу для вироблення практичних рішень з удосконалення управління, аналізу інноваційної діяльності, застосування сучасних прийомів і методів впливу на управлінський персонал.

Інноваційний менеджмент є частиною державного управління, оскільки входить до складу стратегічного управління та стратегічного менеджменту. Стосовно діяльності органів державної влади інноваційний менеджмент означає основні напрями науково-технологічної та економічної політики держави у сфері розробки і впровадження нової продукції (послуг), технології (інноваційна діяльність); модернізації й удосконалення продукції, що випускається, і технології, а також удосконалення системи державного менеджменту, державних фінансово-економічних механізмів тощо. Фокусом інноваційного менеджменту в державному управлінні є вироблення стратегії інновацій як у межах самої системи державної влади, так і стосовно управління інноваційними процесами в суспільстві, а також розробка й обґрунтування системи заходів, спрямованих на її реалізацію. Розробка і поширення інновацій є пріоритетним напрямом стратегії державного управління в сучасну епоху, оскільки визначає решту напрямів державної стратегії.

Інноваційний менеджмент у державному управлінні - це особлива організаційно-управлінська діяльність, спрямована на отримання високих економічних, соціальних і екологічних результатів шляхом використання інновацій у різноманітних сферах державного регулювання. Інноваційний менеджмент покликаний гарантувати найефективніше використання інновацій для забезпечення розвитку і стійкості системи державної влади в динамічному ринковому середовищі. Він спрямований на підвищення ефективності функціонування й розвитку органів державного управління і має на меті забезпечення їх статусу як організаційної та спрямовуючої сили модернізаційних процесів в українському суспільстві.

Структурно-інноваційний менеджмент у державному управлінні мало чим відрізняється від інших видів управлінської діяльності і включає в себе традиційні управлінські функції - організацію, планування, мотивування, контроль. Конкретний зміст цих функцій суттєво різниться залежно від рівня менеджменту: держава, регіон, конкретна державна організація. Загалом інноваційна діяльність у системі державного управління включає в себе такі основні елементи:

- 1) розробку планів і програм інноваційної діяльності, які концентруються переважно навколо завдань розробки та реалізації адміністративної реформи;
- 2) формування конкретних інноваційних проектів та комплексів заходів з їх реалізації;

3) трансформацію інноваційних програм та проектів у відповідні управлінські рішення та форми організаційної діяльності органів державної влади;

4) координацію діяльності з упровадження управлінських інновацій структурних підрозділів системи органів державної влади в межах проекту, програми, системи заходів;

5) ресурсне забезпечення інноваційних проектів та програм;

б) кадрове забезпечення інноваційних проектів та програм, що включає в себе переважно підвищення кваліфікації та перепідготовку державних службовців;

7) створення організаційних структур (тимчасових творчих цільових груп) для управління інноваційним процесом як цілісним об'єктом, що має дискретну природу [211, с. 8, 9].

Ми підтримуємо думку дослідників, що інституціоналізація менеджменту в державному управлінні і формування на цій основі державного менеджменту здійснюється саме як інноваційний процес, тобто в межах закономірностей інноваційного менеджменту. У зв'язку з цим доцільно говорити якщо і не про тотожність, то про значний перетин проблемних полів державного менеджменту та інноваційного менеджменту в державному управлінні. У цьому розумінні державний менеджмент - "це своєрідний "жанр" чи "стиль", а також "сфера" управлінської діяльності, орієнтована на інноваційний, творчий, пошуковий характер. Тобто постійний пошук "підвищення ефективності діяльності" в управлінській сфері. Сфера ... оновлення "управління в державі", "управління на державному рівні", тобто - "державний менеджмент" [34, с. 10].

Для інновацій у сфері державного управління особливе значення має пристосованість менеджменту як системи управління на інституційному рівні здійснювати розподіл керівних та виконавчих повноважень. У зв'язку з цим менеджмент, заснований на функціях контролю і керівництва, дає можливість інституціоналізувати управлінські інновації та забезпечити їх надійну соціально-організаційну основу у вигляді структурованих соціальних відносин, сукупності систем інтеграції і диференціації, довготривалих групових і індивідуальних установок, орієнтацій, цілей, рішень, завдань і практичних дій. Інституціонування інновацій у сфері державного управління досягається за рахунок таких характеристик державного менеджменту:

- ефективності, яка досягається за рахунок строгого розділення обов'язків і повноважень у системі органів державної влади;

- строгої ієрархії, що дає змогу вищестоящій посадовій особі здійснювати контроль за виконанням завдання нижчестоящими співробітниками;
- формально встановленої і чітко зафіксованої системи правил, що забезпечують інтегрованість управлінської діяльності;
- емоційної нейтральності відносин, що складаються між державними службовцями;
- процесом “деперсоналізації” індивідів у системі державного управління [230].

Важливою складовою інноваційного менеджменту є забезпечення безконфліктності інституціоналізації інноваційних процесів у державному управлінні. Розвиток демократичних традицій і систем неформальної взаємодії приводить до переосмислення структури і функцій управлінських інститутів. Оптимальна раціональність дії і досягнення зв'язку окремих частин, формальних функцій забезпечуються процесами соціальної інтеграції. Інституціоналізація управлінських інновацій і нових структур державного управління, що виникають на їх основі, мають відбуватися на основі принципів соціальної інтеграції і визнаних цінностей і норм. Інноваційний менеджмент дає можливість здійснювати управлінські інновації одночасно з процесом їх соціальної адаптації та нормативно-ціннісного забезпечення. Тому інституціоналізація менеджменту в межах державного управління примушує розглядати відповідні управлінські дії в контексті тенденцій розвитку соціуму, функціонального імперативу державного менеджменту та в межах управлінського процесу зі своїми результатами. При цьому “центральна умова ефективного управління - адекватність інституцій менеджменту цілям і умовам соціально-економічної системи, в якій функціонує” [299, с. 56].

Таким чином, адаптація державного управління до вимог ринкового суспільства, що формується в Україні, відбувається шляхом впровадження системи інновацій різного рівня. Одне з чільних місць у цьому процесі належить поширенню в практиці державного управління ідей та підходів, розроблених у теорії менеджменту. Саме впровадження методології та технології менеджменту в державне управління є основним джерелом інновацій, які визначають напрями адаптації діяльності органів державної влади до ринкових трансформацій українського суспільства. Безпосередньою основою вказаних інновацій є адміністративний менеджмент, який формується на перетині державного управління та менеджменту. Основні закономірності

застосування інновацій у державному управлінні розглядаються в межах інноваційного менеджменту. Формування державного менеджменту здійснюється як поширення інноваційного менеджменту у сферу державного управління.

2.2. Теорії маркетингу та інновації в державному управлінні

Хоча маркетинг є багатофункціональним феноменом, основним фактором його системного впливу і на державне управління, і на соціум є реалізація його інтегративно-регулюючої функції. Розширення соціальних функцій маркетингу здійснюється передусім за рахунок трансформації маркетингу в інтегративне соціально-управлінське явище, через яке здійснюються процеси соціального регулювання всіх сфер життєдіяльності. Соціальна онтологія маркетингу, функціонування маркетингових механізмів у системі соціальних відносин реалізуються передусім через формування та розвиток його управлінського потенціалу.

Формування маркетингової парадигми державного управління в практичному плані ґрунтується на процесі розширення соціальних функцій маркетингу в інформаційному суспільстві, у теоретичному ж плані обґрунтовується інтерпретацією маркетингу як управлінського феномена в межах методологій соціального управління та менеджменту. Розглянемо обидва аспекти поширення принципів маркетингового управління на сферу діяльності органів державної влади.

Маркетингова орієнтація управління, передусім в економіці, а згодом і в державному управлінні, сформувалася на основі інтеграції в управлінську сферу принципів соціально розширеного маркетингу. При цьому вихідні функціональні характеристики маркетингу як знаряддя завоювання ринку в процесі конкурентної боротьби відійшли на задній план. Пріоритетними для менеджменту стали дві інші системні характеристики маркетингу: маркетинговий інструментарій аналізу стану потреб людей та суспільства в усіх можливих спектрах та тенденціях розвитку цієї сфери, тобто потенціал маркетингу як знаряддя стратегічного управління; а також ціннісно-соціокультурний потенціал маркетингу як системи орієнтирів управлінської діяльності, що фокусується на задоволенні потреб об'єкта управління (своєрідна філософія соціально-орієнтованого

менеджменту) [169, с. 33]. Застосування вказаних системних характеристик маркетингу привело до становлення маркетингової орієнтації менеджменту, у тому числі й у сфері державного управління. Необхідність цього процесу в нашій країні відзначають і вітчизняні дослідники. “В умовах, що склалися, - пише Є.Ромат, - велике значення може мати використання в державному управлінні в Україні принципів та елементів маркетингу як системи цільового підходу до менеджменту в умовах свободи вибору з боку споживацької аудиторії” [282, с. 143].

Результатом розширення соціальних функцій маркетингу стала його трансформація в управлінське явище, що охоплює практично всі сторони життя суспільства. Соціально-управлінська роль маркетингу як інтегративного соціального феномена в сучасних умовах визначається передусім двома його функціональними особливостями. По-перше, маркетинг задає цільову переорієнтацію всієї системи соціального управління на задоволення всього комплексу індивідуальних та суспільних потреб. Якщо маркетинг на рівні соціальної організації означає цільову орієнтацію на потреби ринку, через які проявляються індивідуальні та соціальні потреби, то маркетинг на рівні цілепокладання соціального управління загалом означає системну перебудову управлінської діяльності на основі гуманітарних пріоритетів постіндустріального суспільства. На рівні соціуму маркетинг виступає основною детермінантою трансформації управлінської підсистеми суспільства в механізм реалізації постіндустріального соціального проектування, оскільки в основу управлінської діяльності кладеться інтегральний принцип орієнтації на потреби і “створення умов для максимального пристосування виробництва ... до структури попиту, виходячи не з одномоментної вигоди, а з довгострокової перспективи” [74, с. 9].

По-друге, маркетингова орієнтація соціального менеджменту на потреби постіндустріального споживача надає управлінській діяльності нового виміру - адаптування до потреб людей не окремих компонентів соціального оточення, а всього природного та соціокультурного середовища. Протягом останніх десятиліть маркетинг поступово трансформує всю систему соціального управління, задаючи все більш узагальнені цілі продукування оптимального для життя та розвитку людини соціокультурного та природного середовища. Наростання суспільної значущості управлінських цілей маркетингу визначається поступовою зміною цілей соціального управління на основі маркетин-

гової парадигми в процесі переростання індустріального суспільства в постіндустріальне. У межах суспільства масового споживання це була максимізація споживання, в межах суспільства загального добробуту - максимізація рівня задоволеності споживача, початок становлення принципів постіндустріалізму характеризувався управлінською ціллю максимізації вибору споживача. З формуванням інформаційного суспільства маркетингове управління орієнтує соціальне управління на нову інтегративну ціль управлінської діяльності - забезпечення максимізації якості життя. “Максимізація якості життя - одна з альтернативних суспільних цілей маркетингу, згідно з якою маркетинг не тільки повинен забезпечувати кількість, якість, різноманітність і доступність товарів за прийнятними цінами, але також і якість культурного й фізичного середовища проживання людей” [74, с. 10].

Необхідність забезпечити комплексне управління основними параметрами соціокультурного середовища, які й визначають якість життя людей, стала основою набуття маркетингом проєктивно-системотворюючого виміру. Маркетингова парадигма соціального управління може реалізовуватися лише на основі комплексного планування соціального розвитку загалом та окремих сфер виробництва і життєдіяльності суспільства. У зв'язку з цим впровадження маркетингової методології управління соціальними та економічними процесами є основою переходу суспільства на планомірні засади розвитку, що детермінуються завданнями забезпечення умов для саморозкриття потенціалу людей. Різноманітні соціальні та виробничі програми, що ґрунтуються на вивченні та проєктуванні індивідуальних та соціальних потреб різнотермінового характеру, стають основою управління суспільством на стадії постіндустріального розвитку [191, с. 27].

Найбільш загальною методологічною основою формування маркетингової парадигми державного управління є віднесення маркетингу до загальносоціальних форм управлінської діяльності, без чого його системне застосування в державних інститутах було б вкрай проблематичним. На сьогодні вважається загальновизнаним, що управлінська природа соціально розширеного маркетингу визначається характеристиками соціального управління. Хоча вона має певні особливості, загальні теоретико-методологічні основи визначення управлінської діяльності, які застосовуються і щодо маркетингу як конкретної форми її прояву.

Відтак маркетинг як форма управління отримав теоретичну інтерпретацію, адекватну застосуванню в системі органів державної влади. По-перше, він розглядається як різновидність інформаційних процесів, що мають функціональну цільову спрямованість на забезпечення впливу на певний об'єкт з метою його зміни в інтересах певного суб'єкта управління. В цьому відношенні маркетингове управління являє собою “цілеспрямований інформаційний вплив однієї системи на іншу з метою зміни її поведінки у певному напрямі”, а більш конкретно - “цілеспрямований вплив на суспільство з метою зміни його поведінки, ...процес переводу системи з одного стану в інший” [72, с. 7]. Така інтерпретація цілком збігається з природою державного управління, що також має загальносоціальне значення.

По-друге, маркетингове управління розглядається в межах поведінкових вимірів соціальної діяльності, що підкреслює його гуманітарно-соціальну (а не матеріально-субстанціальну) природу та спрямованість на регулювання соціальних взаємовідносин, а не матеріальних потоків. Його об'єктами та суб'єктами виступають люди, а не товари, і відповідно його гуманітарна природа проявляється як уміння досягати поставлених цілей, використовуючи працю, інтелект, мотиви поведінки інших людей. Маркетинг як соціальне управління виступає при цьому у вигляді функції, виду діяльності з керування людьми, а також як галузь людського знання, що допомагає здійснювати цю функцію [349, с. 28, 29]. Загальносоціальне тлумачення маркетингу як форми системного впливу на об'єкт управління (суспільство, систему соціальних відносин, людей) з метою їх зміни забезпечує методологічний фундамент використання маркетингу в державному управлінні.

Безпосередньою методологічною основою формування маркетингової парадигми державного управління став синтез маркетингової та менеджментної концепцій управлінської діяльності. Оскільки державний менеджмент усе більше завойовує позиції як основний канал упровадження управлінських інновацій в органах державної влади, розширене застосування в ньому маркетингових методологій та технологій поступово трансформує всю систему державного управління.

Маркетингове управління являє собою найбільш сучасну концепцію менеджменту, що розвивається з 1970-х рр. Це принциповий підхід до стратегічного керування його суб'єктом, що спирається на ринкову орієнтацію. “Маркетинговий підхід

у сучасному менеджменті може бути зрозумілий перш за все як ринково орієнтована система управління” [249, с. 33]. Дослідники підкреслюють, що управління при цьому не зводиться до застосування маркетингу в якихось окремих сферах - в управлінні виробництвом, фінансами чи персоналом. Орієнтований на маркетингове управління менеджмент означає підпорядкування всієї діяльності суб’єкта управління потребам споживачів (об’єктів управління) та впливу на соціокультурне середовище формування цих потреб [234, с. 219]. З цієї точки зору маркетинг є системоутворюючим фактором формування функціонального імперативу менеджменту, орієнтованого на фокусування кожного управлінського акту на максимально якісному задоволенні потреб споживача з урахуванням специфіки ринкового середовища [40, с. 423].

Одночасно маркетинг є і процесом менеджменту, спрямованим на визначення потреб споживача управлінських послуг та способів їх ефективного задоволення. Цей процес включає в себе всі компоненти управління, починаючи з розробки управлінської концепції та планування і закінчуючи організацією розподілу стосовно обмінних процесів. Особливо слід відзначити принципову рису маркетингового управління, яка полягає в одночасному задоволенні цілей і суб’єктів управління, і об’єктів у вигляді індивідуальних та організаційних споживачів управлінських послуг [46, с. 440].

Інституційний синтез маркетингу та менеджменту у сфері соціального управління був обумовлений переорієнтацією управлінської діяльності на забезпечення соціальних та індивідуальних потреб. Оскільки саме “маркетинг означає управління ринком з метою здійснення обміну для задоволення нужд і запитів людини” [156, с. 29], орієнтований на потреби ринкових суб’єктів менеджмент став набувати маркетингової природи. У центрі уваги виявилися проблеми соціальних взаємодій, відповідно об’єктами аналізу стали не товари та фірми, а індивіди, організації та соціальні процеси, що пов’язують їх у єдину систему відносин. Концепція маркетинг-менеджменту стала основною теоретико-методологічною інновацією розробки сучасної теорії соціального управління в умовах інформаційного суспільства [54, с. 145].

Вказаний процес привів до синхронізації тенденцій у розвитку маркетингу та менеджменту: глобалізації, швидких змін, пріоритетності якісних параметрів, загострення конкуренції,

концентрація на обслуговуванні все вищих потреб споживачів тощо. “Перетворенню маркетингу в основу менеджменту сприяли становлення інноваційного менеджменту, домінування критеріїв якості життя у споживачів, інформаційна революція, глобалізація тощо” [341, с. 276]. Менеджмент, зорієнтований на дві глобальні управлінські цілі - забезпечення потреб споживача і завоювання ринку - поступово трансформувався у маркетинг-менеджмент [245, с. 10].

Інтеграція маркетингу та менеджменту йшла як шляхом впровадження маркетингових механізмів здійснення управлінської діяльності, так і шляхом розробки управлінських засад регулювання самого маркетингу. У межах соціально розширеної інтерпретації переплетення маркетингу та менеджменту має загальний та синтетичний характер і характеризується як поява нового управлінського явища - маркетинг-менеджменту. Маркетинг-менеджмент є формою соціального управління, що є найбільш адаптованою до потреб сучасного соціально орієнтованого ринкового виробництва, оскільки поєднує вимоги ринкової ефективності з соціальним контекстом будь-якої ринкової діяльності. “Маркетинговий підхід у сучасному менеджменті може бути зрозумілий перш за все як ринково орієнтована система управління” [234, с. 219].

Загалом можна зробити висновок, що через процес становлення маркетингового управління маркетинг перетворюється з незначного компонента управлінського процесу в системну маркетингову функцію управління. Цей процес означає тотожність понять “маркетингове управління” та “менеджмент з орієнтацією на ринок” [169, с. 92]. Орієнтація на ринок усього процесу управління означає підпорядкування процесів менеджменту соціокультурним та стратегічним орієнтирам, які задаються маркетингом [169, с. 98].

Завдяки маркетинговим технологіям державний менеджмент став провідником цілого ряду інноваційних напрямів розвитку системи державного управління. До них передусім доцільно віднести розвиток соціоцентричної корпоративної культури державних службовців; застосування в усе більшому спектрі стратегічного управління і стратегічного планування; поширення методів і технологій сучасного менеджменту, відпрацьованих у комерційних організаціях; формування та розвиток адміністративного менеджменту та нових спеціальних видів менеджменту [234, с. 23].

Однак порівняно з менеджментною парадигмою маркетингова парадигма державного управління привносить у нього кілька системних інновацій.

По-перше, у зв'язку з інтеграцією функцій маркетингу та менеджменту державне управління отримує новий фундамент синтезу своїх загальносоціальних та управлінських функцій. Використання маркетингу як соціального процесу забезпечує переорієнтацію діяльності органів державної влади на забезпечення високих життєвих стандартів людей. Підхід до маркетингу як до управлінського феномена відображає його роль у переорієнтації управлінської діяльності на потреби об'єкта управління. Відповідно концепція маркетингового управління як системного управлінського процесу в діяльності органів державної влади спрямовує її на здійснення обмінів, що задовольняють як індивідуальні, так і організаційні та загальносоціальні цілі [155, с. 102].

По-друге, маркетингова методологія значно розширює міждисциплінарний фундамент прийняття рішень у сфері державного управління, оскільки ґрунтується на знанні не лише з управлінських дисциплін, а й з економіки, соціології, статистики, психології тощо, на основі яких обґрунтовуються аналітичні принципи прийняття управлінських рішень. Для державного управління особливо важливо, що застосування маркетингу дає можливість не лише здійснювати управління способами задоволення потреб, а й організовувати управління обстановкою, в якій проявляється поведінка громадян як споживачів управлінських послуг [346, с. 144]. У межах маркетингової парадигми державного управління здійснюється аналітичний та системний підхід до управління як цілісного процесу, в центрі якого стоїть фокусування суб'єкта на потребах об'єкта управління, тобто органів державної влади на потребах громадян.

По-третє, у межах маркетингової парадигми державного управління функції соціального управління та функції ринкового регулювання не розділяються, вони зливаються в єдиний процес соціального управління з ринковою орієнтацією на задоволення потреб індивіда та суспільства. Особливо велике значення має соціальна переорієнтація ринку засобами державного управління, що здійснюється в умовах формування його маркетингової парадигми. За її відсутності застосування досвіду приватного управління органами державної влади має тех-

нологічний характер. Водночас системне впровадження маркетингових механізмів у державне управління трансформує ринок в його комплексний об'єкт з соціоцентричними цілями управлінської діяльності. Маркетингова методологія управління надає новий соціальний статус державному управлінню як технології управління ринковою економікою та ринковим суспільством. При цьому маркетинг у системі державного управління не є просто однією з форм управлінської діяльності чи технологією взаємодії з ринком. Навпаки, характер і напрями управлінської діяльності органів державної влади визначаються принципами маркетингового управління, через яке відбувається узгодження напрямів розвитку ринку та держави в межах цілепокладання процесу становлення соціально орієнтованого ринкового суспільства. Відповідно маркетингова парадигма державного управління потребує перебудови всієї його системи під кутом зору адаптації управлінської діяльності до виконання завдання узгодження потреб ринку, суспільства та індивіда [191, с. 26, 27].

По-четверте, маркетингова парадигма дозволяє на нових засадах вирішувати проблему взаємодії державного управління та громадянського суспільства. Становлення маркетингу як основи цілісної системи державного управління в сучасному суспільстві означає закріплення за ним функції інтегративного регулятора соціальних відносин, що орієнтує їх розвиток на задоволення ринкових та соціальних потреб. Державний маркетинг виконує передусім функцію управлінської оптимізації будь-якої соціальної діяльності, насамперед тієї, що пов'язана з задоволенням різноманітних потреб через соціально орієнтований ринок. Відомий американський дослідник П. Друкер саме в такому процесі оптимізації бачить прояв управлінської природи маркетингу. Він вважає, що сучасний управлінський маркетинг зводить до мінімуму соціально неефективне використання ресурсів, яке викликає непогоджене з потребами соціальних суб'єктів виробництво. Мета управлінського маркетингу - досягнення такого рівня знань та розуміння потреб громадян-споживачів, коли всі види діяльності органів державної влади будуть життєво необхідними для них і відповідно забезпечать ефективність управлінських рішень та їх схвалення з боку громадськості, суспільства. Ідеальним результатом управлінського маркетингу у сфері державного регулювання є повна відповідність управлінської діяльності органів державної влади потребам

соціальних та ринкових суб'єктів. Практичним же результатом державного маркетингу є готовність громадян підтримати рішення чи загалом політику органів державної влади [386, р. 64, 65].

По-п'яте, принципово змінюється функціональний імператив державного управління. Маркетингова методологія задає нові основи аналізу програмування управлінської діяльності як на рівні функціонування окремих органів державної влади, так і системи державного управління загалом. Як цілісна система державне управління набуває характеру маркетингової системи управління - у розумінні соціоцентричної та гуманоцентричної орієнтації управлінської діяльності на потреби об'єкта. Йдеться про формування інноваційної маркетингової функції всієї організації державного управління [169, с. 92]. На перший план у діяльності органів державної влади виходять такі управлінські функції маркетингу, як дослідження та формування його засобами організаційно-економічних умов здійснення відтворювальних процесів в економіці, забезпечення ринкової та соціальної ефективності державного управління за рахунок організації послідовності дій і комплексного використання принципів, методів і засобів маркетингового впливу і маркетингової інформації тощо. З цієї точки зору маркетинг розглядається не лише як управлінська суть діяльності держави, а й як необхідна передумова її функціонування взагалі як управлінської системи епохи постіндустріалізму.

По-шосте, маркетингова парадигма державного управління орієнтує на формування нової управлінської культури державних службовців і загалом на забезпечення її пріоритетності як фактора ефективності діяльності органів державної влади [18, с. 160]. Маркетинг як управлінська культура визначає цілісність державного управління передусім через систему цілепокладання управлінської діяльності, ціннісні норми, якими керуються державні службовці, та зв'язок між їх діяльністю та тенденціями соціокультурного розвитку ринкового середовища [169, с. 98].

По-сьоме, у межах державного управління з'являється новий внутрішньосистемний об'єкт управлінської діяльності - сама система державного маркетингу. Відтак важливою інноваційною складовою сучасного державного управління стає управління самим маркетингом як цілісною управлінською системою в єдності процесів планування й реалізації управлінсь-

ких рішень, спрямованих на здійснення обмінів, що задовольняють як суб'єктні, так і об'єктні цілі [155, с. 30]. Управління маркетингом здійснюється в межах традиційних функцій державного управління. Специфікою є цільова особливість управління, оскільки воно набуває характеру комплексного регулювання управлінської діяльності в контексті взаємовідносин між органами державної влади та споживачами їх управлінських послуг. Дослідники у зв'язку з цим підкреслюють специфіку маркетингового управління як цільової функції, що забезпечує регулювання відносин держави з громадянином-споживачем [156, с. 30]. Технологічно управління маркетингом є звичайною внутрішньосистемною функцією державного управління, проте його соціальна суть визначається тими соціально-інтегративними функціями, які маркетинг здійснює в сучасному суспільстві. Слід сказати, що управління маркетингом є досить добре розробленою галуззю на рівні окремих органів управління, проте на рівні загальносоціального управління з боку держави ця проблема ще лише досліджується.

Підсумовуючи специфіку інновацій, які маркетинг приносить у систему державного управління, важливо виділити стрижневий напрям трансформацій. На рівні цілепокладання діяльності органів державної влади державний маркетинг являє собою когнітивно-ціннісну основу переорієнтації всіх форм державного регулювання на задоволення соціальних та індивідуальних потреб. У цьому розумінні маркетингове управління є новою формою державного управління й державного менеджменту в усіх його проявах, специфікуючою особливістю яких є орієнтація на ринкові та соціальні потреби об'єктів державного управління, що надає діяльності держави цілісності в постіндустріальних умовах соціального розвитку. Більшість дослідників вважає, що саме маркетинг забезпечує інтеграцію всіх інноваційних процесів у системі державного управління на базі впровадження критерію їх ринково-об'єктної доцільності [341, с. 271].

Хоча маркетинг як інтегративний соціальний феномен знаходить вияв у різноманітних соціальних формах, для державного управління найбільше значення має його управлінський зміст. Державний маркетинг розвивається передусім як управлінська парадигма діяльності органів державної влади в умовах становлення ринкового суспільства. Загальним концептуальним та соціальним фоном цього процесу є глибинні сутнісні зміни в самому державному управлінні, пов'язані з взаємопроникненням по-

літико-адміністративних та ринкових процесів управління в контексті формування інформаційного суспільства та становлення демократичних засад державного устрою в Україні.

Державний маркетинг у системі державно-адміністративного управління відіграє поліфункціональну роль. Як конкретний механізм ринкового управління він проявляється через адміністративний маркетинг у виконанні органів державної влади. “Адміністративний маркетинг являє собою управлінську діяльність з вивчення основних закономірностей формування попиту та пропозиції на ринку управління з метою виявлення та придбання чи розробки та просування найбільш якісних та перспективних продуктів, що реалізуються на даному ринку” [347, с. 84]. Маркетинг стосовно ринку управління став одним із провідних механізмів інтеграції маркетингових та державно-управлінських механізмів регулювання соціальних та економічних відносин.

Взаємодія з ринком управлінських послуг є цілком новим аспектом маркетингової діяльності органів державного управління. Величезні зміни, які відбулися в системі економічних та соціальних відносин постіндустріального суспільства, перетворили управлінську діяльність у один з основних елементів ринкового товарообміну. У сучасних умовах управлінський потенціал складає навіть більш важливу ресурсну базу національного добробуту, ніж природні ресурси, як це було в часи індустріалізму. На цій основі формується нова важлива сфера ринкової діяльності - ринок управління. Адміністративний ринок, чи ринок управління, можна визначити як одну з найбільш перспективних сфер сучасного ринку, у межах якої формується попит та пропозиція на управлінські кадри, управлінські технології, управлінські послуги та управлінські консультації. Органи державного управління виступають повноцінними суб'єктами ринку управління і як його організатори, і як споживачі та виробники управлінських послуг практично в усіх його сегментах. При цьому ринки управлінських кадрів, технологій і консультацій існують відносно давно, тому можна стверджувати, що вони практично повністю сформовані, і їх сучасний розвиток має еволюційний, екстенсивний характер. Найбільш динамічним і важливим для державного управління є ринок управлінських послуг, що як самостійна сфера обміну сформувався лише наприкінці 90-х рр. і в наш час розвивається досить бурхливо. Маркетинг управлінських послуг з боку органів державної вла-

ди в сучасних умовах є одним з найперспективніших інноваційних механізмів розвитку державного управління.

Маркетинг у сфері надання управлінських послуг являє собою галузь, що демонструє чи не найвищі темпи розвитку серед інших напрямів маркетингової діяльності. Він змінює вигляд усієї системи управління сучасного суспільства. У багатьох розвинених державах, передусім США, одним з основних напрямів збільшення ефективності є перехід великих компаній до управління виробництвом не з допомогою штатного управлінського персоналу, а із залученням до управління незалежних спеціалістів, які надають управлінські послуги, не будучи працівниками компаній, а як незалежні суб'єкти управлінського ринку [200, с. 218]. У розвинених країнах використання в державному управлінні суб'єктів ринку управлінських послуг для виконання тих чи інших функцій органів державної влади стрімко розширюється і зараз уже становлять значну частину діяльності держави. Дослідники вважають, що використання ринку управління є однією з найбільш перспективних форм інноваційного розвитку державного управління. Відповідно практично всі сторони управлінської діяльності держави, державного менеджменту стають об'єктами управлінського маркетингу в контексті можливостей заміни традиційних функцій державного управління діяльністю суб'єктів управлінського ринку. Стрімкого поширення набуває практика адміністративного маркетингу в державному управлінні як механізму діяльності органів державної влади на ринку управлінських послуг.

Проте ця сфера маркетингової переорієнтації системи державного управління все ж не є домінуючою. Набагато більше значення має маркетинг як інтегративна функція державно-адміністративного менеджменту, через яку реалізується соціокультурна детермінація та спрямованість державного управління. Дослідники відзначають, що сучасний менеджмент не тільки проявляє все більшу залежність від свого соціально-культурного контексту, від соціально-культурного середовища, але й сам набуває рис технології соціально-культурного нововведення. Більше того, організації, у тому числі і структури державного управління, що застосовують механізми менеджменту, все більш виразно постають носіями соціальних цінностей та певної культури [341, с. 7]. Культурна революція в менеджменті, яка виходить на перший план повістки дня управлінських новацій [234, с. 24], визначається соціокультурними орієнтирами управлінської діяльності. А останні формулюються передусім як маркетингова орієнтація управління.

Стосовно діяльності державних органів управління маркетингове управління означає орієнтацію діяльності всіх управлінців на потреби об'єкта управління, тобто громадян; розробку стратегії управління на основі результатів маркетингових досліджень; підпорядкування діяльності всіх структурних підрозділів органу державного управління ідеї маркетингу; виконання службою маркетингу органу державного управління координуючої функції стосовно інших підрозділів. Цілі діяльності, які задаються державному управлінні в контексті соціокультурних орієнтирів маркетинг-менеджменту - це відповідність потребам і очікуванням груп населення; раціональне надання соціальних послуг та іншої продукції (у тому числі послуг влади); підвищення престижу, притягальної сили окремих ідей, соціальних інститутів, особистостей у межах певної спільноти; підвищення престижу даної спільноти (країни, регіону, муніципального утворення) [234, с. 229].

Особливе значення для державного управління має концепція стратегічного маркетингу, розроблена в межах маркетинг-менеджменту. Її можна визначити як методологічну основу цілеспрямованої діяльності органів державного управління з досягнення стабільного розвитку суспільства шляхом максимально повного задоволення потреб і попиту споживачів. Управлінська практика показує, що маркетингове управління дає змогу досягати максимального в даних умовах соціального ефекту з оптимальними витратами необхідних ресурсів. Вважається, що найбільш прийнятною стратегією органів державного управління в процесі ринкового регулювання є позиція функціональної переваги, докладно розроблена відомими маркетингологами М.Трейсі та Ф. Вайрсеомою [396]. Стосовно органів державного управління вона ґрунтується на ідеї надання споживачеві максимальної споживчої цінності пропонованого некомерційного продукту при прагненні до зниження витрат під час його створення і доведення до споживача [68]. Саме ця позиція найбільшою мірою відповідає місії і соціальним цілям органів державного управління, "оскільки усі вони покликані служити інтересам суспільства, і їхня діяльність фінансується з кишені платників податків, що мають повне право на максимально ефективну витрату своїх засобів державними інститутами" [14, с. 183].

У зв'язку зі становленням маркетингового управління як основи розвитку державно-адміністративного менеджменту в державному управлінні формується ще одне коло проблем, що

стосується певною мірою державного маркетингу. Йдеться про визначення механізмів управління самою системою державного маркетингу. Спеціалісти вважають, що вказана функція належить більшою мірою до функцій керування в системі органів державної влади, оскільки ґрунтується передусім на прийнятті принципових стратегічних рішень на основі аналізу управлінського потенціалу, основ цілепокладання, комплексу управлінських дій та напрямів їх реалізації. Управління маркетингом є системним процесом керування, що включає в себе аналіз, планування, реалізацію і контроль за виконанням програм, спрямованих на створення, підтримку і розширення вигідних відносин із споживачами управлінських послуг (громадянами) для досягнення цілей державного управління. Таким чином, управління маркетингом пов'язано з регулюванням діяльності органів державної влади з метою забезпечення цілей регулювання відносин зі споживачем (громадянами) [156, с. 30]. Управління маркетингом є дуже складною і різноманітною організаційною діяльністю, в якій керування системою державного маркетингу визначається механізмами орієнтації органів державного управління на потреби громадян та соціально-управлінську інфраструктуру їх забезпечення [105, с. 23]. Відповідно в центрі системи управління державним маркетингом перебувають не просто проблеми організаційного керування, а й механізми їх соціокультурної детермінації - проблеми соціальних взаємодій, потреби та прагнення громадян і соціальних організацій, що пов'язують їх у єдину систему відносин [54, с. 145].

Таким чином, інституційний синтез маркетингу та менеджменту у сфері соціального управління обумовлений переорієнтацією управління на задоволення соціальних та індивідуальних потреб. У межах маркетинг-менеджменту функції управління та функції маркетингового регулювання не розділяються, вони зливаються в єдиний процес соціального управління з ринковою орієнтацією на задоволення потреб індивіда та суспільства. Орієнтація державного управління на все більш повне задоволення потреб усіх соціальних суб'єктів життєдіяльності неминуче привела до набуття державним менеджментом характеру маркетингового управління. Маркетингове регулювання управлінською діяльністю в масштабах усієї системи державного управління сьогодні розробляється передусім як впровадження механізмів державного маркетингу.

2.3. Інноваційні зміни державного управління в змісті нетрадиційних управлінських теорій

Якщо менеджментні та маркетингові підходи в державному управлінні вже є загальноновизнаними елементами його теорії та практики, то інноваційні постмодернові концептуальні побудови у цій сфері ще лише перебувають у стадії становлення. Вони пов'язані передусім з формуванням мережних механізмів соціальних взаємовідносин і відповідних їм принципів управління. В управлінському контексті мережні типи взаємодії соціальних суб'єктів відображають вплив процесу формування постсучасних соціальних практик у ході становлення інформаційного суспільства, який викликає до життя нові типи соціальних відносин, що ґрунтуються на методології горизонтальної поліархічної взаємодії. Сітьова суб'єкт-об'єктна взаємодія значною мірою є альтернативою ієрархії державного управління, характерною для епохи індустріалізму. Переорієнтація державного управління на потреби власного об'єкта вимагає розробки проблем впровадження поліархічних засад як у структурно-функціональну побудову системи органів державної влади, так і в їх взаємовідносини з соціокультурним середовищем.

У сучасній теорії державного управління сітьвий підхід у широкому розумінні звичайно пов'язують з дослідженням різноманіття зв'язків, що об'єднують учасників політико-управлінського процесу. Методологічно цей підхід трансформує традиційну схему системного аналізу (структурно-функціональний та особистісно-соціокультурний компоненти) у більш динамічні складові мережної взаємодії - нормативне поле та комунікаційно-смісловий універсам. "Управлінські процеси відрізняє саме привнесення в практику соціального та політичного життя суб'єктивних смислів, цілепокладання, уміння налагоджувати комунікацію з урахуванням очікувань та інтересів різних соціальних груп" [261, с. 184]. Відповідно комунікативний аспект управління є домінуючим у сітьових конструкціях управління і взаємодія комунікативних суб'єктів визначає як зміст, так і механізми управління.

Саме в цьому контексті сітьові підходи до управлінської діяльності та процеси формування мережних форм взаємодій у сучасному соціальному управлінні досліджуються в роботах

П.Штомпки, Л.-Г.Маттсона, Н.Смелзера, К.Кука та інших дослідників. Передусім у центрі їх уваги перебувають розробка питань соціального управління та управління ринковою економікою. Однак останнім часом усе активніше досліджується можливість застосування горизонтально-сітьових управлінських систем для реформування державного управління і впровадження в ньому поліархічних принципів діяльності.

Це пояснюється тим, що сітьові управлінські моделі пов'язані з одним із найбільш перспективних напрямів інновацій у державному управлінні - подоланням одномірної ієрархічної побудови структурно-функціональної складової системи органів державної влади. Ієрархічний принцип у державному управлінні впродовж нової та новітньої вітчизняної історії був домінуючим і визначався характером імперської структури державної влади в країні. Незалежна Україна успадкувала управлінську ієрархію органів державної влади від Радянського Союзу зі всіма негативними характеристиками вказаного принципу управлінської структури. Сьогодні завдяки реформуванню державної влади в Україні ці негативні характеристики значною мірою подолані. Однак сам ієрархічний принцип у побудові системи державної влади залишається пріоритетним, а разом з цим продовжують функціонувати і пов'язані з ним негативні тенденції в діяльності держави.

Найбільш очевидні недоліки пріоритетності принципу ієрархічної побудови в системі державної влади в Україні можна охарактеризувати таким чином:

1. Зберігається надлишкова централізація управління і характерні для неї директивно-авторитарні методи прийняття та реалізації управлінських рішень. Центральні органи виконавчої влади зосереджують надмірну кількість повноважень, спостерігаються рецидиви управління в "ручному режимі" з центру. При цьому сам об'єкт управління став незрівнянно складнішим порівняно з радянськими часами та управлятися з центру не може.

2. Малорозвиненою залишається політико-адміністративна суб'єктність регіональних органів виконавчої влади. В умовах жорсткої ієрархічної системи досить важко визначитися з політичними та стратегічними компетенціями регіональної влади, оскільки сама вона виступає просто продовженням, інструментом виконання рішень центральної влади. Незважаючи на спроби розподілу політико-адміністративної компетенції по ієрархії управлінських структур, навіть керівники регіональних органів виконавчої влади реально її не мають.

3. Відсутнє системне вирішення проблем взаємодії виконавчих органів державної влади на місцях на місцевого самоврядування. При домінуванні ієрархічних принципів побудови виконавчої влади реалізація завдань політичної реформи значно ускладнюється, оскільки регіональні структури виконавчої влади як виконавці волі центру зосереджують повноваження, без яких місцеве самоврядування не може конституюватися в самостійний управлінський механізм. Дублювання функцій та потенційні конфлікти відносно розподілу і делегування повноважень стають постійними супутниками будь-яких реформ у сфері державного управління.

4. Наростає невідповідність функціонального імперативу суб'єкта державного управління його об'єкта, особливо на регіональному рівні. Ускладнення соціальних процесів в умовах формування соціально орієнтованого ринкового суспільства призводить до формування регіональних та локальних соціально-економічних утворень, які можуть управлятися лише виконавчими структурами зі значним обсягом стратегічно-управлінських повноважень і можливостями гнучкого застосування управлінського інструментарію. Відсутність вказаних можливостей на рівні регіону призводить до сепаратизму і втрати керованості об'єкта управління.

5. У межах самої системи виконавчої влади консервуються традиційні бюрократичні механізми діяльності, безвідповідальність, безініціативність тощо. Домінування ієрархічних принципів побудови системи виконавчої влади гальмує будь-які інноваційні процеси. Це й зрозуміло - адже джерелом інновацій є ініціатива і творчість державних службовців, які не стимулюються існуючою системою односпрямованого підпорядкування структурних підрозділів та працівників.

6. Уся система виконавчої влади відстає від потреб в управлінні, які виникають у зв'язку з трансформаційними процесами в об'єкті управління - соціально орієнтованому ринковому суспільстві. Виникає серйозна розбалансованість у взаємодії суб'єкта та об'єкта управління через те, що вони функціонують, виходячи з принципово різних засад соціально-управлінської взаємодії. Вказана розбалансованість знижує ефективність управлінської діяльності органів державної влади, а як результат - і імідж, статус, рівень довіри громадян.

Світова практика засвідчує, що вирішення системних проблем державного управління в умовах постійних соціаль-

них змін можливе лише на шляху поєднання ієрархічного та поліархічного принципів у побудові органів виконавчої влади. У всіх розвинених демократіях механізми вертикального підпорядкування структурних компонентів систем державної влади доповнені розгалуженими горизонтальними зв'язками різного рівня, що постійно диверсифікуються і функціонально ускладнюються. “Загальні менеджеріальні установки на державне управління зобов'язані сприяти не лише перегляду, але й суттєвому оновленню традиційних постулатів, покладених в основу цієї сфери діяльності та організації.

Одним з основних оновлених постулатів є постулат про необхідність виділення управління людськими ресурсами (далі - УРЛ) в окрему підсистему соціального, а значить, і державного управління. При цьому УЛР розуміється як процес створення цілеспрямованої суб'єктної взаємодії та партнерства заради досягнення соціально значущих результатів. ... У такому сенсі управління розуміється як складна сітка людських (міжособистісних та міжгрупових) відносин у динаміці” [251, с. 107].

У сучасних умовах поліархічний принцип як основа структурно-функціональної побудови виконавчої влади не лише не поступається за своєю значущістю, а в багатьох компонентах уже домінує по відношенню до принципу ієрархії. Основні причини цього кореняться у характері соціальних процесів постіндустріального зразка і тих перевагах, які державне управління отримує через впровадження поліархічних механізмів функціонування. До основних з них можна віднести:

1. Поліархія в державному управлінні сприяє узгодженню принципів функціонування суб'єкта та об'єкта державного управління, оскільки відповідає природі соціально орієнтованого ринкового суспільства. Ринкові взаємовідносини певною мірою є протилежністю адмініструванню та ієрархії, оскільки ґрунтуються на принципі рівноправності всіх ринкових суб'єктів. Ієрархія як принцип управління поширена лише в межах окремих ринкових суб'єктів, причому в сучасних умовах і комерційні організації широко застосовують управлінські моделі поліархічної взаємодії власних структурних компонентів. Оскільки функціонування і саморегулювання ринку здійснюється передусім за рахунок горизонтальної (поліархічної) взаємодії, перехід державного управління на цей же тип самоорганізації і діяльності загалом сприяє більш ефективній суб'єкт-об'єктній взаємодії та інтеграції органів державної влади в соціокультурне середовище своєї діяльності.

2. Впровадження поліархічних принципів у державне управління сприяє його переорієнтації на громадянина та пріоритетність його інтересів у суспільстві, подоланню етатизму директивно-авторитарної системи державного управління. У межах поліархічної концепції управління основне значення набувають зовнішні чинники управлінської діяльності, що формують горизонтальне динамічне поле взаємодій органів державної влади. У соціальній практиці це поле є атрибутом функціональності громадянського суспільства, його соціальних інститутів та передусім ключового елемента соціально-політичної організації - громадянина. Відтак громадянин у поліархічній системі державного управління набуває статусу основи цілепокладання управлінської діяльності, що забезпечує як демократичні принципи, так і ефективність державного управління.

3. Поліархічний підхід до організації діяльності органів державної влади забезпечує методологічну обґрунтованість концептуально-доктринальних засад прийняття та реалізації управлінських рішень. В умовах ієрархічної системи державного управління складається ілюзія, що процеси регулювання мають своїми витокami виключно активність суб'єкта. Водночас одним із загальноновизнаних постулатів соціальної теорії є визнання як кінцевої причини будь-якого процесу суб'єкт-об'єктної взаємодії. Поліархічна модель державного управління є адекватною цій методології, оскільки конституює як системоутворюючий фактор управлінського процесу взаємодії всіх сторін, що беруть у ньому участь.

4. Розширення впровадження принципів поліархічного управління в системі органів державної влади підвищує його чутливість та гнучкість, демократичний потенціал шляхом формування системної мережі каналів зворотного зв'язку з об'єктом управління.

5. У межах поліархічної моделі управління самі органи державної влади стають об'єктами різностороннього впливу різноманітних соціальних суб'єктів і тим самим втрачають статус соціальних структур, що перебувають над суспільством. А саме цей статус є соціальною основою дисфункціональності державного управління у найрізноманітніших формах - від бюрократизму до авторитаризму.

6. У внутрішньосистемній організації державного управління поліархія сприяє подоланню відомчої та корпоративної ізоляції, підвищенню гнучкості і динамізму взаємодії органів дер-

жавної влади, формуванню принципів організації, що сприяють прояву ініціативи та відповідальності і створюють можливість для конкретного цілепокладання управлінської діяльності і квантифікації її результативності. Впровадження поліархічних принципів у діяльність системи державної влади є основою оптимізації розподілу функцій та повноважень на всіх рівнях та вирішення проблеми взаємодії політичного керівництва й державної служби.

Обґрунтування необхідності розвитку в сучасному суспільстві поліархічних засад управління є одним із важливих компонентів постіндустріальної теорії (теорії інформаційного суспільства) й загалом постмодерністської методології. Тому поліархічну систему державного управління можна характеризувати як форму постсучасної соціальної практики, яка, з одного боку, сприяє становленню постіндустріальних соціальних відносин, а з другого - є їх управлінською складовою. У сучасній науці соціального управління розроблена досить ґрунтовна методологія поліархічної взаємодії на рівні складової проблемного поля теорії постмодернізму. Найбільше визнання отримала теорія “динаміки поля” П.Штомпки [374]. Вона протистоїть традиційним концепціям структурно-функціонального аналізу на основі нового розуміння суті соціального життя. Соціальна тканина характеризується як система взаємопов’язаних потенціалів, що постійно змінюються у процесі обміну інформацією. Таким чином, причиною соціальних змін є взаємодія точок динамічного поля, що постійно перебуває у русі. Нова методологія дає змогу побудувати поліархічну модель соціальних та управлінських процесів і визначитися з характеристикою системоутворюючих детермінант для будь-якої точки у будь-який момент. У межах теорії “динаміки поля” вдається подолати спрощене тлумачення соціального життя і побудувати науково обґрунтовану картину світу на основі характеристики всього його різноманіття в умовах невизначеності взаємодії величезного числа факторів.

Відповідно і політико-адміністративна система в інтерпретації теорії “динаміки поля” існує передусім не як сукупність інститутів, а як система відносин, що змінюється зі зміною будь-якого її компонента та факторів зовнішнього середовища [261, с. 178]. Це дає змогу аналізувати державне управління як процес взаємодетермінованих взаємодій відносно автономних суб’єктів у всій складності та мінливості чинників управлінської діяльності.

Хоча сам Б.Штомпка виділяє чотири аспекти взаємодії в межах динамічного поля, теоретично можна сконструювати будь-яку модель динамічного взаємовпливу соціальних факторів. Для аналізу сучасного державного управління велике значення має те, що в структурі динамічного поля з'являється можливість всебічної характеристики управлінських процесів у контексті їх соціокультурного оточення. Необхідність постійного реформування системи державного управління в умовах модернізаційних трансформацій українського суспільства робить дослідження способів впровадження поліархічних методів в управлінську практику органів державної влади на основі методології динамічного поля найбільш продуктивним [374].

Однак слід констатувати, що методологія, запропонована П.Штомпкою, поки що рідко застосовується для аналізу проблем державного управління і на сьогодні теоретико-методологічних досліджень діяльності органів державної влади, здійснених у межах теорії динаміки поля, практично немає. Основна причина цього - у відсутності концептуалізації та інструменталізації теорії стосовно тих чи інших сфер соціального життя. На основі загальнотеоретичних положень розробити концепцію дослідження такої конкретної сфери соціального життя, як державне управління, досить складно. Тим більше, що й спроби дослідження різних сфер соціального життя (влади, економіки, управління, соціальної структури тощо), як правило, є еkleктичними і являють собою поєднання методології динаміки поля та традиційного системного аналізу. Розробка методології застосування теорії "динаміки поля" для дослідження проблем державного управління становить самостійну сферу наукового пошуку, практично не розроблену у вітчизняній науці.

Найбільш перспективним для адаптації до потреб державного управління є досвід застосування методології мережної взаємодії для аналізу саморегуляційних процесів у межах ринково орієнтованих концепцій менеджменту. Крім теорії динаміки поля П.Штомпки, теоретичні передумови розгляду саморегуляційних процесів у соціальній мережі в контексті обмінних взаємовідносин були обґрунтовані в неоінституційній теорії соціальних систем [395] і в теорії соціального обміну [383].

Вказана методологія є досить ефективною і для аналізу поліархічних принципів побудови системи державної влади, і для вивчення й впровадження методології суб'єкт-об'єктної взаємодії державного управління з соціокультурним середовищем.

Методологія сітьової взаємодії дає можливість інтерпретувати управлінську діяльність органів державної влади як інтегрованість управлінських культури, стратегії і тактики; побудову і менеджмент усіх управлінських процесів, необхідних для організації суб'єкт-об'єктної взаємодії з метою створення системи горизонтальних зв'язків структурних компонентів системи державної влади у відповідному соціокультурному оточенні [392]. У межах цієї концепції державне управління ринковими процесами набуває проектно-орієнтаційної сутності.

Суть сітьово-поліархічної методології полягає в тому, що управлінські процеси будь-якого типу розглядаються як мережа взаємовідносин. Мережі визначаються як набори взаємопов'язаних взаємовідносин обміну між суб'єктами та об'єктами управлінського впливу. При цьому обміни управлінськими впливами в одній ситуації взаємообумовлені обмінами в іншій ситуації, а набори сітьових взаємодій постійно перетинаються, створюючи взаємопереплетену систему об'єкт-суб'єктних горизонтальних управлінських зв'язків, призначену для передачі управлінських впливів у всі сторони мережі. Оточення (середовище) одного обміну є складовою інших взаємовідносин, і всі вони так чи інакше поєднані один з одним. У цьому відношенні вся система управлінських трансакцій являє собою єдину мережу взаємопов'язаних взаємовідносин суб'єктів управління, оскільки в мережі фіксованого поділу на суб'єктів та об'єктів просто не існує. Будь-які стосунки цих суб'єктів "вкраплені" у структуру мережі і можуть розглядатися в контексті її характеристик та її змін, що є основою відповідності управлінських процесів соціокультурному середовищу їх протікання [384].

Взаємодії обміну координують діяльність, що здійснюється окремими структурними компонентами системи управлінських взаємовідносин. Таким чином, мережа горизонтальних управлінських взаємозв'язків конституюється як структура управління соціальними відносинами, яку можна зіставити з координацією через ієрархічне управління чи через стохастичні механізми управління дією ринку. Однак сітьово-поліархічна система управління є синтетичним утвором, що поєднує переваги обох указаних систем управління і позбавлена їх вад (199, с. 221).

Головним її досягненням у цьому відношенні є те, що мережа горизонтальних управлінських зв'язків допомагає поєднувати максимальну свободу та варіативність поведінки учас-

ників системи управління з максимальною управлінською визначеністю процесів обміну на рівні мережі загалом.

Крім цього, сітьово-поліархічна система управління забезпечує ще кілька необхідних для сучасного державного управління системних якостей. Елементи мережі можуть вступати у різні види взаємодії, за яких виникають не лише управлінські обміни, а й системні адаптації, що надзвичайно важливо для здійснення реформ. У мережі існують не лише потоки управлінських месиджів, а й потоки інформації, фінансові, товарні та соціальні обміни.

Таким чином, у поліархічно побудованій системі сітьових взаємодій управлінські відносини перетворюються у комплексні акти соціальної взаємодії, які впливають на позиції всіх сторін, які беруть у ній участь. У цьому випадку управлінська взаємодія далеко не обов'язково має ініціюватися органами державної влади і має процесуальну форму, а не форму разових трансакцій. Модель мережної взаємодії створює передумови формування системи державного управління, в якій управлінські дії не є прерогативою державних службовців, а доступні для всіх громадян та організаційних суб'єктів соціальних відносин. У ній державне управління набуває характеру взаємодії в соціальному контексті, основою якого є побудова системи партнерських відносин усіх учасників.

Підсумовуючи значення сітьово-поліархічних підходів до організації управлінської діяльності для реформування системи державної влади в Україні, доцільно виділити такі напрями їх застосування для вдосконалення державного управління:

1. Конституювання значення управлінської діяльності не просто як регулюючого фактора, а як інвестиційного процесу, "який визначає формування, розвиток і підтримку обмінних взаємовідношень" у суспільстві у всіх сферах соціальної життєдіяльності.

2. Формування інноваційної моделі державного управління, в якій механізм адаптації до змін у соціокультурному середовищі функціонує іманентно-атрибутивно, і напрями інноваційних змін визначаються позиціонуванням системи державної влади як суб'єкта та об'єкта соціальних взаємодій сітьового характеру.

3. Організаційне реформування державного управління на основі диференціації управлінських підходів та функцій залежно від характеру та рівня системи горизонтальних зв'язків органів державної влади.

4. Надання державному управлінню інтегративно-соціального характеру на будь-якому рівні шляхом надання кожному структурному елементу системи державної влади соціального та різнобічного виміру. Функціональний імператив органів державного управління має бути розширений на основі його інтерпретації на рівні соціальних та інформаційних обмінів.

5. Посилення чутливості та інструментально-технічної досконалості державного управління в ситуації рівноцінності каналів прямого та зворотного зв'язку в системі управління та набуття органами державної влади статусу об'єкта управлінського впливу [199].

У сучасних умовах сітьово-поліархічні підходи до трансформації державного управління проявляються у кількох системних інноваціях, що мають принципове значення для реформування діяльності органів державної влади як у розвинених європейських країнах, так і в Україні. На нашу думку, доцільно виділити три основні напрями сітьових інновацій у системах державного управління. По-перше, це формування механізмів соціального партнерства держави та формальних і неформальних структур громадянського суспільства. По-друге, це інституційна перебудова механізмів соціального управління на основі пріоритетності самоврядних засад. По-третє, це використання інформаційно-комп'ютерних мереж для становлення електронних урядів та електронного урядування в межах внутрішньосистемної організації державного управління та реформування механізмів його взаємодії з соціокультурним оточенням.

Мережа поліархічних зв'язків органів державного управління з структурними компонентами громадянського суспільства формується в процесі клієнталістської переорієнтації діяльності органів державної влади. Стратегія державних послуг, орієнтована на надання всього спектра послуг органами державної влади та самоврядування при обмежених ресурсах, сприяє налагоджуванню контактів останніх з громадянами та бізнесом, тобто формуванню механізмів соціального партнерства. Особливо важливими в цьому контексті є механізми залучення громадян до обговорення проблем, прийняття рішень та їх виконання. Це забезпечує не лише відкритість влади та прозорість управлінського процесу, а й управлінську ефективність за рахунок наближення управління до потреб об'єкта. Організація "Громадських слухань, запровадження місцевих консультатив-

них рад та надання ресурсів для довільного використання можуть створити нагоду зробити ту або іншу політику привабливішою для місцевих інтересів” [55, с. 522].

В умовах реформування органи влади та самоврядування потребують різноманітних допоміжних інституцій для успішного управління та забезпечення надання послуг. Це є об’єктивною основою зацікавленості державної влади в самоорганізації населення та формуванні механізмів реалізації місцевих ініціатив. Сітьово-поліархічний принцип у сучасному державному управлінні означає передусім формування широкої основи соціального партнерства для забезпечення успіху, що включає не лише управлінців, а й різні верстви громадськості. Самоорганізація населення, досить неефективна і нестабільна в умовах роз’єднання самоврядних структур, виступає потужним механізмом управління, коли і державні органи управління, і органи самоврядування виступають об’єднуючою силою щодо неї для вирішення конкретних проблем. Ця об’єднуюча роль потрібна і тому, що самі громадяни далеко не завжди прагнуть до активної діяльності, а в більшості випадків не можуть ефективно використати законодавчі можливості у сфері самоврядування. Однак потрібно мати на увазі, що співпраця з громадськістю здійснюється на засадах повної відповідальності за рішення і їх результати з боку органів державної влади та самоврядування. Технології залучення громадян не передбачають перенесення на них відповідальності за прийняті рішення, а є лише способом їх адаптації до потреб громади і мобілізації додаткових ресурсів [175, с. 20].

До формування сітьових механізмів соціального партнерства належить також взаємна координація держави та громадськості. Найбільш ефективним інструментом для цього вважається створення консультативно-дорадчих структур при органах влади, а також консультування громадян. “Консультування має здійснюватися шляхом його впровадження як обов’язкової адміністративної процедури публічного отримання та обміну інформацією органів влади з громадськістю” [272, с. 41], а також як форма прийняття громадськістю участі в політичних рішеннях.

З формуванням сітьових механізмів взаємодії громадян та органів державного управління пов’язані і структурно-функціональні інновації в самих органах державної влади. Найбільший ефект можуть дати управлінсько-організаційні інновації при

агрегуванні різних підходів в “управлінських композиціях”, що поєднують загальні інноваційні технології з місцевою конкретикою. При цьому основним стає сам процес керування процесом змін управлінського середовища. Нові стратегії управління ґрунтуються на інтеграції таких технологій, як використання гнучкого режиму, групових організацій, матрично-проектних структур, корпоративної культури. Поширеним стає підхід осередкового характеру розвитку для об’єктів управління та специфікація стратегій управління. “Доречно використовувати спеціальні групи на кшталт оперативних команд, які тимчасово залучають окремих працівників задля втілення певної політики” [55, с. 520]. Таким чином, становлення сільово-поліархічних взаємозв’язків громадян та держави не лише вирішує завдання інституалізації самоврядних механізмів громадянського суспільства, а й сприяє поширенню координаційних відносин у системі державного управління. Ці два процеси є взаємопов’язаними, оскільки здійснюються в межах трансформації всієї системи суб’єкт-об’єктних зв’язків державного управління.

Що стосується інновацій у сфері місцевого самоврядування, то мережний підхід є методологічним підґрунтям трансформації базисної основи державного управління. Замість ієрархічної структури органів державної влади у європейських країнах поступово формується поліархічна мережа структур самоврядування, що взаємодіють на основі кооперації. Основний напрям інноваційних змін - створення системи місцевого самоврядування, яке здійснює основну масу функцій управління. У цій системі немає ієрархічної підпорядкованості, самоврядні структури взаємодіють на основі домовленостей та визначення спільних цілей і способів їх реалізації [229].

Слід зазначити, що горизонтальна взаємодія органів місцевого самоврядування є найбільш адекватною формою управлінської мережі, де окремі суб’єкти функціонують як атомарні структури, а директивні чинники зведені до мінімуму. При цьому базова мережа місцевого самоврядування як інституційний механізм надалі породжує різновимірні мережні форми самоорганізації населення. До останніх дослідники відносять: формування мережі агенцій для допомоги населенню; організаційне забезпечення стратегічного партнерства з населенням, особливо його самоорганізації з чітким визначенням статусу її різноманітних форм; стратегічне проектування розвитку населених пунктів

на основі ініціатив та волевиявлення населення і консультативної мережі; конституювання окремої сфери самоврядування, що відповідає за публічну політику; розвиток комп'ютерних мереж роботи з населенням; координацію через органи самоврядування прямих зв'язків між сегментами самої громадськості тощо [167, с. 66; 69; 70].

На нашу думку, реалізація самоврядного потенціалу суспільства та його окремих компонентів дійсно найбільш ефективна саме у сітвовій структурі кооперативних взаємозв'язків та взаємодій. Тут поєднуються як баланс повноважень і відповідальності, так і свобода маневру в процесі прийняття та реалізації управлінських рішень. Крім того, саме сітвова парадигма державного управління найбільш відповідає нарощуванню потенціалу прямої демократії та максимізації участі соціальних суб'єктів в управлінні. Значною мірою сітвове взаємодія формальних і неформальних самоврядних управлінських структур відповідає демократичному ідеалу управління, зорієнтованому на ініціативу населення та ефективні форми контролю з його боку щодо органів управління. Проте при цьому потрібно мати на увазі, що такий механізм ефективно працює лише при збереженні адміністративно-політичного управління з боку центральних органів державної влади, в іншому випадку втрачається цілісність управлінської системи, що набуває характеристик анархічних форм самоврядування.

Для України використання сітвової методології формування системи місцевого самоврядування є особливо актуальним у зв'язку з тим, що більшість дослідників пов'язують цей процес з трансформацією бюрократично-авторитарної системи державного управління. "Існуюча система державного управління є суб'єктивно зумовленою, штучно створеною державно-бюрократичною системою, що формується і розвивається під впливом владно-примусових сил держави як політичної інституції і самоорганізуючих сил бюрократичного апарату чиновників.

Система місцевого самоврядування - це об'єктивно зумовлена суспільно-демократична система, що формується і розвивається під впливом сил самоорганізації соціуму" [195, с. 45].

У межах дихотомії самоврядування - державна бюрократія сітвова парадигма державного управління стає концептуальною основою адміністративної реформи в Україні, оскільки дає змогу обґрунтувати інновації у сфері взаємодії місцевого само-

врядування та органів державної влади, що поєднують цілісність управлінської системи з можливостями розкриття самоуправлінського потенціалу українського суспільства. На нашу думку, і розвиток місцевого самоврядування в Україні, і вітчизняна Концепція адміністративної реформи позбавляться багатьох проблем на основі використання сітьово-поліархічних принципів організації державного управління.

Проте найбільш масштабний вплив, власне, на систему державного управління сітьово-поліархічні концепції управлінських інновацій здійснюють через обґрунтування та моделювання процесів інформатизації в системі державної влади. У широкому розумінні він являє собою як застосування електронних технологій, так і комплекс системних змін у всіх компонентах державного управління, які забезпечують його нові управлінські здатності.

Сітьова методологія є обґрунтуванням електронних інновацій в органах державної влади в кількох аспектах. По-перше, їх технологічною основою є комп'ютерні мережі, які забезпечують новий інструментально-операціональний базис усієї системи державного управління. По-друге, масове застосування комп'ютерної техніки створює можливість індивідуалізації суб'єкт-об'єктної комунікації в системі державного управління, її неперервності, різновимірності та різноспрямованості, що надає управлінській взаємодії сітьового характеру. По-третє, в межах самої організаційної структури державного управління електронні технології стимулюють поширення поліархічних засад взаємодії, координаційні та реординаційні відносини, автономію окремих управлінських структур, урізноманітнення інформаційних потоків тощо. Це також сприяє поширенню сітьових принципів взаємодії на внутрішньосистемні процеси державного управління.

Інтегрованим виразом цих інноваційних змін є формування електронних урядів та електронного урядування. Електронна реорганізація державного управління є одним з аспектів управлінських інновацій. "У концепціях електронного розвитку багатьох урядів світу першочергове місце посідає реформування державного управління на основі інтенсивного впровадження нових інформаційно-комунікаційних технологій. Практика свідчить, що країни, які планомірно ведуть таку роботу, досягають значного підвищення ефективності роботи урядових організацій, поліпшення їх взаємодії з громадянами та бізнесом,

полегшення доступу громадян і спрощення процедур надання державних послуг; зменшення корупції та адміністративних перешкод” [177, с. 423]. Стратегія формування електронного уряду є складовою стратегії державного управління та соціально-економічного розвитку країни.

На сьогодні в управлінській практиці поширені три підходи до розуміння електронного урядування. Перший - це розгляд його як ефективного надання державних послуг за допомогою нових інформаційних технологій. Його джерелом стали принципи електронної комерції, і інтерпретації природи Е-держави здійснюється в межах ознак приватної корпорації з відповідною термінологією (бюджет, витрати, доходи, громадяни як акціонери й клієнти, що зацікавлені в якісних і дешевих державних послугах). Уряд як велика корпорація задовольняє інтереси своїх клієнтів - платників податків - з якомога більшою ефективністю, змінюючи і технології своєї роботи. Електронний уряд впроваджується через застосування інформаційних технологій комерційних сфер у державному секторі. Такий підхід, зокрема у США, як один з аспектів запозичення успішних бізнесових управлінських технологій державним сектором з подальшою адаптацією до потреб державного управління. Там навіть у великих містах діють програми з електронного уряду, які тлумачаться як “використання інформаційних технологій для прямого надання державних послуг споживачам цілодобово і 7 днів на тиждень. Електронний уряд надає послуги у спосіб, найбільш зручний для споживача та у той же час дозволяє робити це за суттєво меншу ціну” [390]. Відповідно під електронним урядом розуміється трансформація надання державних послуг через використання інформаційних технологій.

Другий підхід сформульований в академічному середовищі технократичного характеру, де Е-уряд розуміється як організація високого рівня інформатизації. На думку О.Баранова, “Електронний уряд - це уряд, в якому вся сукупність як внутрішніх, так і зовнішніх зв’язків і процесів підтримується та забезпечується відповідними інформаційно-комунікаційними технологіями” [39]. Таке ж визначення дає О.Голобуцький: “Інформаційний уряд - система локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкуван-

ня громадянина з офіційними установами” [366, с. 5]. Відповідно і електронне урядування розуміється як автоматизація всіх внутрішніх процесів державної установи в процес запровадження менеджменту, спрямованого на покупця. Таким чином, це інформаційно-технічне урядування, що виникає внаслідок використання можливостей, які виникають внаслідок комп’ютеризації та інформатизації управлінських процесів.

Обидва підходи об’єднані в межах розуміння Е-уряду як нової парадигми управління в епоху знань. Тут присутнє і його визнання як однієї з інноваційних технологій урядування, і використання інформаційних технологій для організаційної трансформації уряду [382]. Але до цього додається акцентування поширення нових принципів і підходів до урядування, яке супроводжується перебудовою всієї системи управлінських процесів та формуванням нової, постбюрократичної управлінської культури. Цей підхід зараз є загальноновизнаним на урядовому та міжнародно-організаційному рівні [380].

Наразі науковці розрізняють електронне урядування та електронний уряд. Перше має відношення до концепцій, поглядів та питань навколо функцій уряду, другий має відношення до специфічних практичних структур уряду, які впроваджують такі концепції в життя. Електронний уряд - більш продуктивний варіант уряду, якщо він добре впроваджений та керований. Електронне урядування - це спільне управління, якщо воно добре побудоване і належним чином взаємопов’язане. Адже уряд - це інституційна структура, а урядування - наслідок взаємодії уряду та громадян через політичний процес та процес надання державних послуг.

Таким чином, електронне управління не зводиться лише до впровадження інформаційних технологій у діяльність органів державної влади. Сфера електронного управління включає в себе нові методи керування, нові шляхи обговорення та прийняття рішень з питань стратегії та інвестування, нові способи здобуття освіти та ознайомлення з громадською думкою, а також нові схеми організації та надання інформації і послуг. “Нові моделі суспільного управління орієнтовані на широке використання делегування повноважень щодо прийняття управлінських рішень і використання бюджетів, застосування командної роботи, сітьових структур управління. Відповідно нова парадигма підштовхує до організаційної трансформації урядових структур та реформи державної служби [26, с. 10].

Стратегія використання комп'ютерних мереж для реформування систем державного управління може бути різною. Електронні уряди розвиваються або створюються Канада, Великобританія, Швеція, Данія, Норвегія, Чехія, Латвія, Естонія, Коста-Ріка, Катар, ОАЕ та багато інших країн. Процеси інформатизації державного управління зараз спрямовані на створення потужних мереж передачі та обробки інформації на основі доступних веб-серверів усіх муніципальних служб (США, Канада). В Японії на першому місці - забезпечення доступу населення до Інтернету, реалізація проекту електронної комерції, система електронного зв'язку урядових структур, програма Електронний уряд, забезпечення доступу до урядової інформації [227, с. 376].

У Європі з 1999 р. Комісія Євросоюзу здійснює програму Електронна Європа для інформатизації об'єднаної Європи. Організуються широкочастотні мережі з підключенням до них адміністративних органів, розробляються механізми взаємодії між загальноєвропейськими організаціями, що надають послуги населенню, формується система електронного матеріально-технічного постачання державного сектора, основні послуги з 2004 р. функціонують у режимі on-line. Основна тенденція формування електронного уряду - перебудова системи взаємодії з кінцевими клієнтами сфери послуг загального призначення з реорганізацією адміністративного апарату за принципами людського фактора. Серед електронних систем, що функціонують у державному управлінні Європи, виділимо наступні:

1. Система InterVat, що використовується бельгійським урядом для збирання податкових декларацій.
2. Система комплексного управління процесом збирання податків, що застосовується іспанським урядом.
3. Загальнодержавні оптико-волоконні мережі в Італії та Швеції.
4. Широкополосна лондонська освітня мережа, що обслуговує всі 2700 шкіл міста.
5. Проект "Мережеве сьогодні Європи під егідою Євросоюзу, спрямований на організацію роботи електронних ЗМІ з молоддю в галузі культури [227, с. 336, 337].

У Німеччині через Інтернет реалізується до 400 послуг федерального управління, які здійснюють понад 100 його органів. В основі проекту "Електронний уряд" - розвиток базових компонентів інформаційної системи. Стимулюється фор-

мування комплексних систем надання послуг муніципальними органами [227, с. 377].

У 2003 р. в ЄС розроблено чотирирічний план досліджень у сфері електронного уряду. У центрі уваги - покращання урядових послуг для громадян та бізнесу і забезпечення організаційної трансформації. Є і загальна методологія у вигляді концепції електронної держави, згідно з якою мають відбуватися організаційні зміни та впроваджуватися електронне урядування [387].

У Росії з 2001 р. діє федеральна програма “Електронна Росія”, що включає такі основні напрями: створення і розвиток федеральних і регіональних систем та мереж інформації із забезпеченням їх сумісності та взаємодії в єдиному інформаційному просторі країни, формування та захист національних інформаційних ресурсів, забезпечення національної безпеки у сфері інформатизації тощо [227, с. 377].

В Україні поки що здійснюється в основному концептуальна розробка та перші кроки організаційного й нормативного забезпечення її вирішення. Основні підходи до використання комп’ютерних мереж у системі державного управління визначаються законами України “Про Національну програму інформатизації”, “Про Концепцію Національної програми інформатизації”, Указом Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади”, постановою Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” від 24 лютого 2004 р.

В Україні інформатизація державного управління розглядається передусім у контексті забезпечення відкритості органів державної влади та ефективної суб’єкт-об’єктної взаємодії. Тому електронний уряд розглядається насамперед як інформаційна система з надання інформаційних та інших послуг шляхом, який забезпечить інформаційну взаємодію як владних структур, так і влади з громадськістю на основі сучасних інформаційних технологій. На це ж спрямовано використання веб-сайтів, Інтернет-конференцій, оприлюднення відповідей на запитання громадян в ЗМІ тощо. Основним напрямом формування сітьових суб’єкт-об’єктних комунікацій є використання інтерактивних технологій (гарячі лінії, лінії довіри, Інтернет-приймальні, електронне обговорення законопроектів, запитання-відповідь). З набуттям чинності в 2004 р. законів про електронні документи,

електронний документообіг та електронний підпис створюються умови для доступу громадян до державних інформаційних ресурсів та наданні їм державних електронних послуг. На черзі - спрощення за допомогою телекомунікацій механізмів комунікації громадян із владою, встановлення однорідності управлінських процедур та мінімізація витрат. Важливе також впровадження інформаційного діалогу в управлінській діяльності, що забезпечує широкий доступ і використання інформації в режимі реального часу, поліпшує управлінські зв'язки, підвищує якість надання управлінських послуг [272, с. 39, 40].

Проте європейські стандарти електронної трансформації системи державного управління вимагають більш широкої стратегії у цій сфері, що орієнтується на формування повномасштабного електронного уряду та електронного урядування в Україні. Для більш широкого розгортання інноваційних процесів інформатизації державного управління необхідна реалізація низки заходів. Зокрема, потрібно:

- сформулювати та реалізувати єдину науково-технічну політику у сфері інформатизації як суспільства, так і державного управління;

- розробити розпорядчі акти у сфері інформатизації;

- інституційно забезпечити виконання програм інформатизації через реорганізацію інфраструктури управління процесу інформатизації з впровадженням відповідного департаменту інформаційних ресурсів у КМ та управлінь на обласному та районному рівнях;

- включити в механізми кредитно-фінансової, інвестиційної та інноваційної політики фінансування інформаційних проектів;

- забезпечити розробку системних технічних пропозицій зі створення інформаційних систем і мереж телекомунікацій, забезпечення умов інформаційної безпеки і захисту даних;

- розробити стандарти і регламенти інформаційної взаємодії між суб'єктами інформаційного простору;

- створити методичні та організаційні матеріали щодо забезпечення розвитку інформаційної інфраструктури;

- організувати проведення експертизи інформаційних мереж, систем, баз і банків даних, а також забезпечити контроль за їх створенням і використанням;

- розробити механізми науково-технічної та техніко-економічної експертизи конкурсних варіантів проектів інформатизації і результатів їх реалізації;

- реорганізувати систему підготовки і перепідготовки фахівців, що забезпечують функціонування і розвиток інформаційних технологій;

- розвивати міжрегіональні та міжнародні зв'язки у сфері інформатизації державного управління [227, с. 382, 383].

На нашу думку, реалізація стратегії формування електронного уряду відповідно до європейських стандартів має стати одним з провідних напрямів адміністративної реформи в Україні. Цінність електронного урядування для вітчизняного державного управління полягає в тому, що воно дає змогу адаптуватися до ринково-постіндустріальних трансформацій суспільства, коли в умовах сітьової системи соціальних відносин уряд втрачає пануючі ієрархічні позиції і стає одним із суб'єктів сітьової взаємодії з іншими секторами суспільства та громадянами. Якщо методологія державного менеджменту чи маркетингу дає змогу вирішити проблеми державного управління передусім на організаційному рівні, то сітьово-поліархічна методологія дозволяє вирішити весь комплекс проблем суб'єкт-об'єктної комунікації у сфері державного управління як на загальнодержавному рівні, так і на рівні окремих управлінських структур.

Таким чином, формування поліархічних засад у державному управлінні є важливим аспектом інноваційного процесу його адаптації до потреб постіндустріального (інформаційного) суспільства. Поліархічні моделі діяльності органів державної влади найбільше відповідають соціально орієнтованим ринковим відносинам та принципу пріоритетності потреб громадянина. Для практики державного управління найбільше значення мають сітьово-поліархічні моделі управлінської діяльності, розроблені в сучасному менеджменті, орієнтованому на ринкові відносини.

Розділ 3

Інновації в державному управлінні: аспект соціальної практики

3.1. Постіндустріалізм та інновації в державному управлінні

Критерієм сучасного суспільного розвитку виступають корінні зміни в усіх сферах життя, пов'язані зі становленням постіндустріального суспільства. Процеси, у межах яких це відбувається, прийнято називати постсучасними практиками. На теоретичному рівні їх становлення звичайно пов'язують з формуванням постсучасних парадигм у різноманітних сферах життя: управлінні, освіті, технічному розвитку тощо. Постсучасні соціальні практики та їх обґрунтування в межах постсучасних парадигм є основним соціальним та когнітивним середовищем інноваційних процесів.

Інноваційні перетворення не тільки трансформують продуктивні сили суспільства, а й є центральною ланкою у процесі впровадження постіндустріальних практик у сферу державного управління. Згідно з концепціями інноваційного розвитку кожне нове покоління управлінських інновацій розширює сферу свого впливу на соціальне життя. Більше того, самоорганізація людини і підвищення якості її життя в умовах постіндустріального суспільства прямо пов'язані з інноваціями в державному управлінні, які забезпечують зростання його якості.

Сучасні теорії інноваційного розвитку тісно пов'язані з концепціями соціально-управлінських змін на відміну від більш ранніх технократичних технологій, де пріоритет віддавався технологічним новаціям та процесу саморозвитку ринку. На зміну ринковій саморегуляції та безмежному технологічному розвитку приходять принципи управлінської революції, революції менеджерів, які відкривають дорогу вдосконаленню інноваційних механізмів саморегулювання суспільства. І вирішальну роль у них відіграють інновації в державному управлінні. “Сьогодні відбувається переосмислення парадигми державного управління ... У результаті трансформаційних процесів відбувається перехід світового господарства на постіндустріальний шлях роз-

витку. Суспільство стає інформаційно більш відкритим, що сприяє новому розумінню сутності державного управління, його соціальної спрямованості та ефективності” [64, с. 35].

Радикальні зміни, що відбуваються, дають змогу говорити не тільки про управлінсько-інноваційну спрямованість економічного зростання, а й про значну трансформацію чинників, що визначають його. Управлінські нововведення неминуче спричиняють широкий спектр змін у магістральних напрямках теорії державного управління, технологіях управлінської діяльності, організаційно-управлінські інновації. Радикальні зрушення на-зрівають саме в підходах до джерел і ресурсів зростання ефективності державного управління. Фундаментальним критерієм сучасності державного управління стає розуміння людських й інтелектуальних ресурсів з позицій їх абсолютної цінності для забезпечення інноваційного розвитку суспільства [129]. “Добробут суспільства визначається не масою чинників виробництва і не обсягом інвестицій, а ефективністю інноваційної діяльності, що дає кінцевий позитивний результат”, - вказує відомий російський фахівець Р.А.Фатхутдінов [345, с. 46]. Магістральними її напрямками, на його думку, є процес стратегічної маркетингової державного управління, організаційно-технологічні трансформації та створення системи інновацій у державному управлінні.

Постіндустріальне суспільство формує нову спрямованість регулюючої діяльності державних органів. Пріоритет має бути відданий не розвитку країни на основі чинників виробництва й інвестицій, а розвитку на основі активізації інноваційної діяльності. При цьому дослідники вказують, що основним управлінським компонентом сучасного (п’ятого) технологічного устрою є поряд з підвищенням гнучкості та рівня індивідуалізації всіх процесів зниження інтенсивності з розширенням сфери державного регулювання та його маркетингова трансформація.

Конкретною формою постіндустріалізму в сучасних умовах є інформаційне суспільство, в основі якого перебуває економіка, що базується на знаннях. За визначенням Європейської комісії, економіка, що базується на знаннях, характеризується поєднанням трьох факторів: нових інформаційно-комунікаційних технологій, які самі по собі є новим продуктом та викликають радикальну зміну в парадигмі виробництва всіх секторів і в організації роботи та робочих місць; інновацій та досліджень, що являють собою зростаючу частину вартості продукції та по-

слуг; освіти та підвищення кваліфікації протягом усієї професійної діяльності працюючих [177, с. 424]. Це визначення також підкреслює роль інновацій як системного чинника інформаційно-постсучасних практик та парадигм.

Найбільший вплив на управлінські інновації має системна характеристика інформаційного суспільства як суспільства знання та духовних цінностей, що орієнтується на саморозвиток людини як основного ресурсу будь-якої соціальної життєдіяльності. Сучасні процеси суспільної трансформації, у тому числі систем державного управління у світі, серед них і в Україні, пов'язані передусім з обумовленим утвердженням в інституціоналізованій суспільній свідомості, у загальній ієрархії соціальних цінностей “людиноцентричної” ідеології, ідей людяності, особистості, її правового статусу” [296, с. 32].

На нинішньому етапі інформаційної революції спостерігаються всі ознаки переходу від технотронного до гуманістичного суспільства, де здійснюється переорієнтація розвитку на виробництво духовних цінностей. Пріоритетним завданням інформаційного суспільства є виробництво знань, вищою метою - самоактуалізація особи. На рубежі ХХ-ХХІ ст. у розвинених країнах накопичення людського капіталу в 3-4 рази перевищило накопичення капіталу в матеріально-речовинній формі [345, с. 55].

Постсучасні трансформації формують нову соціальну основу державного управління не лише на цілепокладальному, а й на ресурсному рівні. “В постіндустріальному суспільстві влада знань та інформацій стає вирішальною в управлінні суспільством, відтісняючи на другий план вплив грошей та державного примусу” [174, с. 47]. У всьому світі адміністративні методи діяльності органів державної влади відіграють все меншу роль, поступаючись методам інформаційного впливу та соціального партнерства на основі моделювання та підтримки конструктивних моделей соціальної поведінки з боку держави. Переважна більшість вітчизняних дослідників вважає, що головну роль в інноваційних змінах державного управління відіграють процеси інтернаціоналізації та інформатизації в суспільстві, а також глобальні соціальні реформи [162]. Нова система державного управління створюється на базі інформаційно-інтелектуального ресурсу як основного чинника сучасного цивілізаційного поступу [302].

Щоб попередити маніпулятивний ухил цієї постсучасної практики державного управління, суспільство стимулює сис-

темне наукове обґрунтування інформаційно-інноваційної моделі управлінського впливу на основі узгодження стратегічних орієнтирів державного управління та потреб і соціокультурних пріоритетів інформаційного суспільства. Таким чином встановлюється нерозривний та конструктивно-партнерський зв'язок системи державного управління з соціумом, пануючими там настроями та ідеями. Ефективність управління забезпечується його відповідністю ментальності соціуму, його архетиповій акцентуації [110, с. 64]. Узгодженість соціальних та управлінських інновацій здійснюється на основі постійного уточнення прогнозів соціальних змін та визначення найоптимальніших способів їх регулювання. Суб'єктивно-когнітивні та формально-інституціоналізовані моделі визначають практичну основу управлінських інновацій, на якій розвивається інформаційна й управлінська інфраструктура держави та створюється модель консолідованого суспільства з подальшим її впровадженням у життя [174].

Саме в цьому контексті йдеться про розширення присутності держави як регулюючого чинника в усіх постсучасних соціальних процесах. На відміну від попередніх епох, коли розширення управлінських функцій держави означало одночасне звуження самоврядних тенденцій розвитку громадянського суспільства (модель ігор з нульовою сумою, за математичною теорією ігор), у постіндустріальному суспільстві розширення державного регулювання та можливостей самоврядного розвитку соціальних інститутів та різноманітних сфер соціальної життєдіяльності здійснюються одночасно. “Реформування влади має передусім забезпечити посилення ролі держави в житті суспільства при одночасному зростанні участі громадськості в управлінських процесах” [172, с.10].

Причина цього - у зміні соціальної сутності держави та механізмів державного управління. Превалюючими в державному управлінні сьогодні є механізми орієнтації на потреби суспільства, а не адміністративно-примусове регулювання. Більше того, постіндустріальна держава виступає головним ініціатором інноваційних змін, які забезпечують постсучасні трансформації всього суспільства. Саме це забезпечує розширення функцій державного управління одночасно з перетворенням самоврядної парадигми в основу сучасного соціального управління. “У постіндустріальному суспільстві відбувається відмова від моделі політично нейтральної “держави-арбітра”, - вка-

зує у зв'язку з цим відомий російський фахівець М.Ю.Мізулін. - Сьогодні вимагається держава, що активно відгукується на вимоги зовнішнього середовища, виступає як провідний соціальний і політичний актор. І з цієї точки зору політична роль державної адміністрації не може зменшуватися. Вона може лише змінюватися, модифікуватися, займаючи все нові ніші в системі політико-адміністративного управління” [261, с. 180].

Важливим аспектом постсучасних соціальних практик, що пов'язаний з просами глобалізації і є одним із детермінуючих факторів переходу державного управління до інноваційної моделі розвитку, є формування так званих метатехнологій у всіх сферах життя, у тому числі й у сфері управлінської діяльності. Метатехнології - це якісно новий тип технологій, який у принципі виключає можливість суперництва з боку того, хто їх запозичує. До таких технологій поряд з комп'ютером чи Інтернет відносять й управлінські технології, які адаптуються менш розвиненими країнами у більш розвинених. “Різні організаційні технології: технології управління, які, впливаючи на культуру і систему цінностей того або іншого суспільства, але не інтегруючись з ним, послаблюють його конкурентоспроможність, технології формування масової свідомості, адаптація яких до дії викликає необхідність регулярного оновлення форм останнього ... Без отримання оновлених версій таких технологій (вони з'являються спочатку у лідера, а потім тиражуються в решті країн) масова свідомість суспільств, що використовують їх, почне виходити з-під контролю держави” [345, с. 14, 15]. Такі управлінські технології через свою найбільшу продуктивність стали пануючими. Виникнення метатехнологій робить розрив між більш та менш розвиненими країнами у принципі непереборним, що виключає для останніх можливість успіху в глобальній конкуренції. Це - пастка глобалізації. Вихід з неї можна знайти лише на шляхах максимального ускладнення та інтелектуалізації управлінської діяльності. В умовах формування управлінських метатехнологій як однієї з постсучасних соціальних практик перехід державного управління на інноваційну модель розвитку є єдиним шляхом забезпечення успішного розвитку країни. “Інформаційний, інтелектуальний та інноваційний ресурси мають стати основою реформування владних органів. Лише це може забезпечити Україні перехід до інформаційного суспільства” [172, с. 10].

Таким чином, системні інноваційні процеси постіндустріального характеру визначають як загальну спрямованість державного управління, так і конкретні напрями його трансформації. Це передусім розвиток нових технологій управлінської діяльності, зміни у стратегії державного регулювання суспільством та економікою, трансформації у сфері політичної культури суспільства, правових та інших норм, зростання ролі людського фактора в особистісних та освітніх вимірах. Системне державно-управлінське значення має й те, що поширення інновацій пов'язує різні соціальні й економічні суб'єкти в єдине ціле, забезпечує єдність нації, а в окремих випадках пом'якшує також соціальні суперечності та конфлікти. З розвитком інноваційного потенціалу пов'язана інтеграція країни до світової спільноти. Велике значення інноваційна діяльність має для забезпечення національної безпеки держави, її конкурентоспроможності в усіх вимірах в умовах формування глобальної економіки [85, с. 130, 131].

Упровадження постсучасних практик хоча і спрямоване на вирішення системних проблем сучасної цивілізації на шляху постіндустріалізму разом з тим породжує низку проблем як результат суперечностей між аттрактивним впливом цілей діяльності та наявними ресурсами й інструментарієм їх досягнення. Можна вважати, що ці проблеми є результатом процесів становлення нових соціальних відносин, тобто певною мірою показником цивілізаційного розвитку. Проте саме ці проблеми стають основним об'єктом регулюючого впливу держави, через них постсучасні практики детермінують інноваційні зміни в державному управлінні різних країн. На нашу думку, доцільно виділити наступні групи таких об'єктів-детермінант державного управління постсучасного типу.

1. Постіндустріальне суспільство переорієнтовує всі сфери соціальної життєдіяльності на потреби людей. Передусім це торкається функцій держави у сфері використання суспільних ресурсів, акумульованих у вигляді державного бюджету. Домінуючою тенденцією в цій сфері є постійне зростання соціальних програм та соціальних витрат державного бюджету. Цей процес інтенсифікується демократичними принципами формування державної влади, зростаючими очікуваннями населення, диверсифікацією показників якості життя. Соціальні витрати держави провокують зростання дефіциту бюджету, посилення податкового тиску, зменшення економічних стимулів продук-

тивної праці, що негативно впливає на економічний розвиток. Проблеми, які виникають у зв'язку з цим, викликають невдоволення населення якістю державних послуг і механізмом їх розподілу. Необхідність реагування на це є однією з основних причин необхідності адміністративних перетворень та впровадження постсучасних управлінських практик як змісту інноваційного процесу в державному управлінні. Управлінські інновації при цьому групуються навколо завдань економізації державного управління, впровадження ринкових механізмів для забезпечення оптимізації управлінського впливу (маркетизація), розширення функцій держави для підтримки матеріальними ресурсами своїх соціальних програм (оптимізація не лише процесів бюджетного розподілу, а й суспільного виробництва) тощо.

2. Ускладнення постіндустріального суспільства та його соціоцентрична й гуманоцентрична переорієнтація стимулюють розширення регулюючих функцій держави. Проте в традиційному контексті адміністративного управління все більше втручання держави в різні сфери суспільного життя створює перешкоди для обмеження прав і свобод громадян. Ця суперечність тим більше посилюється, що одним із системних постсучасних процесів є розширення активності громадян, інтенсифікація громадських рухів та ініціатив, зростання політичної культури й рівня свідомої політичної участі населення. Зростання регулюючого впливу держави потрібно узгоджувати з процесами інституціоналізації загальноцивілізаційних громадянських рухів (на захист прав людини, консьюмеристських, інвайронменталістських тощо) та формуванням постсучасних механізмів безпосередньої участі громадянина в соціально-політичному житті (за рахунок нового типу комунікативних мереж). Основні управлінські інновації в цій сфері концентруються в напрямках формування так званого “нового демократичного управління” з орієнтацією на стратегічне державне регулювання, формування поліархічних суб’єкт-об’єктних управлінських мереж, концентрації зусиль на ініціюванні та підтримці механізмів самоврядування суспільства та їх інтеграції з системою державного управління в єдиний соціально-управлінський комплекс.

3. Процеси глобалізації, формування загальнопланетарної спільноти, інтеграція культур створюють новий соціальний контекст державного управління. Воно значною мірою виходить за межі національно-державних кордонів і здійснюється в

контексті формування загальних товарних ринків, всесвітньої інформаційної мережі, міждержавних союзів і міжнародних організацій тощо. Не абстрактним символом, а управлінською конкретикою стали такі феномени, як міжнародні стандарти демократії, прав людини, виборів, державного управління, правової системи. Вони інтенсифікують істотні зміни в системі політичної влади і механізмах функціонування інститутів державного управління. Інноваційні зміни в діяльності органів державної влади в цьому випадку детермінуються як самими постсучасними практиками, так і їх відображенням у міжнародному праві і стандартах. При цьому інновації в галузі державного управління зосереджуються на адаптації національного законодавства та практики управління до міжнародних норм, підтримці розвитку політичної та корпоративно-управлінської культури, адекватних глобальним змінам, трансформації системи державного управління в ресурс забезпечення конкурентоспроможності країни тощо.

4. Постсучасні соціальні практики характеризуються низькою детермінованістю і невизначеністю. Наслідком цього є посилення невизначеності та нестабільності як у межах окремих країн, так і у світовому співтоваристві, високий динамізм змін у всіх сферах соціального життя, підвищення значення культурного фактора і багатоваріантності розвитку. Нову якість соціальним змінам надають інформаційна революція з її новими технологіями та формуванням нових систем соціальних комунікацій. Принципи та механізми дії державного управління в умовах постійно мінливого і нестабільного соціального середовища й об'єктів регулюючого впливу зазнають радикальних трансформацій. На порядку денному інновації у сфері формування гнучких та динамічних управлінських структур, системах управлінських відносин з розширенням елементів координації та реординації, співвідношення адміністрації та самоуправління. Особливого значення набуває створення умов для розвитку потенціалу персоналу державного управління. Ресурс людського капіталу стає основним у діяльності органів державної влади, і система інновацій у межах менеджменту персоналу стає одним із пріоритетів у цілепокладанні реформ державного управління в усьому світі.

Вирішення управлінських проблем, пов'язаних зі становленням постсучасних соціальних практик, визначає основні

напрями трансформації систем державного управління. Цей процес торкається передусім розвинених держав, де контури постіндустріального суспільства стають уже чіткими. Проте й інші держави, включаючи Україну, у процесі модернізаційних реформ орієнтуються на системні цивілізаційні напрями управлінської діяльності, що визначаються практикою постіндустріалізму. Аналіз адміністративних перетворень, пов'язаних із адаптацією державного управління до потреб постіндустріального суспільства, дає можливість зробити висновок про формування спільних тенденцій розвитку управлінських систем різних країн у межах єдиної постсучасної парадигми державного управління. Хоча причини й умови адміністративних реформ у багатьох країнах різні, у цілому вибрана стратегія й основні напрями їх проведення збігаються.

Системи державного управління вдосконалюються відповідно до характеру економічних і соціально-політичних трансформацій. Відповідно адміністративні реформи є відображенням глобальної тенденції з переосмислення природи і ролі держави в постіндустріальному суспільстві. Основним лейтмотивом модернізації державного управління є підвищення ефективності й результативності роботи державних структур, посилення їх відповідальності за надання якісних послуг населенню. Постсучасна управлінська парадигма знаходить свій вияв у загальноприйнятій доктрині “нового державного управління”, що ґрунтується на заміні бюрократичної машини гнучкими автономними організаційними структурами, які несуть відповідальність перед суспільством і розвивають партнерські відносини з приватним сектором, громадянами та громадами.

Формування постсучасних управлінських практик здійснюється за кількома системно-інтегруючими напрямами інноваційних змін, які визначають становлення постсучасної парадигми державного управління і найбільш ефективні способи узгодження управлінської діяльності з тенденціями розвитку її об'єкта - постіндустріального суспільства та його компонентів. Тому і вплив трансформаційних змін постсучасного зразка на інноваційні процеси у системі державного управління найбільш доцільно визначати за цими напрямами.

Найбільше значення має загальна тенденція постіндустріалізму до визнання пріоритетності людського ресурсу в розвитку всіх сфер соціальної життєдіяльності. Суспільство спожи-

вання з орієнтацією на матеріальне забезпечення людини і відповідну систему управління, де людина розглядається лише як один з компонентів матеріальних процесів, відходить у минуле. У процес становлення постіндустріального суспільства на зміну уніфікованим механізованим виробництвам приходять наукомістка індустрія, на перше місце виходить виробництво послуг та інформаційна технологія, де персоніфікована особистість індустріалізму не підходить для постійного інноваційного процесу. Враховуються нові виміри трудової діяльності: вільний пошук, ризик, маневреність та оперативність у прийнятті рішень. Це неможливо в умовах регламентації та командування зверху. Стандарти діють для машин, а не для людей. Американський спеціаліст у сфері менеджменту Г.Мінцберг наголошує: “Очевидно, автоматизація приводить організацію у постбюрократичний стан: технічна система повністю регулюється, але не людьми, а машинами; соціальна ж система ... не потребує контролю за допомогою правил” [205, с. 235].

У розвинутих країнах усе більше відчувається потреба в гуманізації державного управління, що приходиться на зміну бюрократизації і технократизації соціального середовища управлінської діяльності. Створення можливостей для розкриття креативного потенціалу державних службовців стає головним системним завданням управлінських інновацій. Розвиток людських ресурсів систем державного управління є основним фактором формування постсучасної системи управління. Персонал стає ключовим стратегічним ресурсом для досягнення цілей державної політики і забезпечення якісних управлінських послуг. Найбільш поширеним способом упровадження інновацій у цій галузі є розробка та введення спеціальних програм з розвитку державної служби. Саме в межах таких програм здійснюється вдосконалення управління ресурсами, поліпшення адміністративної і кадрової політики, створення умов для підвищення професіоналізму і розкриття креативних здібностей державних службовців. Крім сфери мотивації творчої діяльності персоналу органів державного управління, інноваційні зміни торкаються орієнтирів та показників виконання обов’язків державними службовцями і керівниками, а також питань корпоративної культури з формуванням нової етики державної служби.

В умовах постіндустріального суспільства зростає роль людського фактора. “Будь-яка країна, що прагне більшої ефек-

тивності державного управління, не може не приділяти сьогодні належної уваги розвитку людського потенціалу власної адміністрації” [183, с. 38]. Навчання кадрів державного управління здійснюється постійно в межах створених систем підготовки і орієнтовано “на розвиток інноваційного мислення й здатності працювати в колективі, умінням адаптуватися до різних організаційних форм” [183, с. 38]. Освіта є широкою, але одночасно пов’язана з набуттям практичних навиків та умінням працювати з людьми. Пріоритетом об’єкта регулювання стала етика чиновників, що регулюється спеціальними кодексами та відповідним навчанням. Вона стимулюється заходами з прозорості та інформаційної відкритості державних установ.

У соціально-організаційному плані найбільшу роль у формуванні постсучасної системи державного управління відіграють інноваційні процеси, які в найбільш загальному плані характеризують термін “маркетизація”. Під процесами маркетизації розуміються трансформації державного управління, пов’язані з його орієнтацією на потреби соціальних суб’єктів, у більш конкретному плані - впровадження ринково-бізнесових підходів у систему державного управління та його адаптації до потреб ринку.

Одним із напрямів таких інновацій є так звані приватизаційні процеси в межах державних інститутів. У широкому розумінні приватизація означає дії щодо збільшення значення приватного (ринкового) сектора в управлінні або володінні власністю. Для державного управління приватизація важлива не стільки як передача державної власності в приватне володіння, а передусім як укладання контрактів з приватними організаціями на виконання певних послуг на конкурентних умовах, надання громадянам альтернативних можливостей отримання послуг тощо. Це стало основною стратегією держави в умовах постіндустріального суспільства, де держава контролює незначну частину власності. У державне управління впроваджуються принципи ринкової конкуренції, що дає змогу передавати комерційним підприємствам ряд державних функцій, у тому числі й адміністративних, серед яких навіть такі традиційно-бюрократичні, як складання та аналіз бюджету, збирання податків, охорона громадського порядку.

Основним наслідком маркетизації на організаційному рівні є інтеграція державних інститутів у ринкову інфраструктуру постіндустріального суспільства і поступове подолання відчу-

женості стосовно розділу держава - громадянське суспільство. “Під впливом інтенсивних ділових контактів в єдиному господарському середовищі помітно згладжуються відмінності між державними та недержавними структурами в базових принципах, формах організації й конкретному господарському інструментарії”, - вказує російський фахівець Л.Демидова [93, с. 33]. Згладжуванню відмінностей між державним адмініструванням та бізнесом сприяє широкий обмін кадрами. Зникає кастова замкнутість державних чиновників, змінюється їх психологія з формуванням ринкових якостей. Характерною інноваційною рисою постсучасного державного управління стає трансформація державних службовців із чиновницького статусу в статус державних менеджерів.

Ще один конвергентний процес у системі постсучасного державного управління - формування інтегрованих управлінських мереж на основі співпраці державних та недержавних структур і доповнення ієрархічних вертикальних зв'язків поліархічними горизонтальними. “В результаті виникла мережна організація управління, в якій автономні агенти держави активно взаємодіють зі структурами громадянського суспільства на основі договірних відносин, обміну ресурсами та спільного інтересу. В її межах держава не домінує над інститутами громадянського суспільства, а є одним з учасників рівноправних партнерських відносин” [183, с. 37, 38]. Мережні взаємодії охоплюють і міждержавні відносини, що проявляється передусім в європейських інтеграційних процесах, де стимулюється співробітництво інституційно оформлених інтересів. В умовах постсучасності принципово змінюються функції державного службовця як публічного менеджера. Німецький професор Б.Колер-Кох характеризує цей процес наступним чином: “Публічний адміністратор у таких умовах - це актор, зайнятий головним чином організацією простору для політичних обмінів та угод” [148, с. 51]. Цей процес також сприяє подоланню адміністративної спрямованості державного управління в умовах постіндустріалізму.

Маркетизація прямо впливає на інновації в організаційних структурах та напрямках і формах діяльності органів державного управління. Головна тенденція тут також підпорядковується загальному процесу поступового відходу від пріоритетності адміністрування і проявляється в заміні вертикальних адміністративних структур на горизонтальну мережу автономних

державних організацій, що виконують певні завдання. При цьому створюються нові механізми, адаптовані з бізнесового середовища, такі як контрактне управління, внутрішній і зовнішній аудит, обмінні фонди тощо. У роботу державного сектора все ширше впроваджуються ринкові механізми і методи менеджменту, що використовуються у приватних компаніях. На цій основі відбувається подальший поділ функції формування політики, що концентрується в кількох провідних міністерствах, і функції її виконання, що покладається на різні автономні державні агентства. Ці агентства функціонують на ринкових чи квазіринкових засадах: вони мають чітко визначені завдання, критерії виконання роботи і необхідні ресурси, їх керівники несуть повну відповідальність за оперативну діяльність організації, при цьому їм надаються необхідна свобода дій і засоби управління. Взаємодія політичного керівництва та вказаних агенцій, що здійснюють виконавчі функції, також відбувається на основі адаптації методів бізнес-управління. “Відносно недавно практика функціонування крупних бізнес-структур викликала до життя новий напрям в теорії та практиці менеджменту, - відзначає російський фахівець С.Н.Пшізова. - З’явилися концепції корпоративного управління, покликані забезпечити контроль власників над управлінцями вищої ланки. Схожі процеси розгортаються й у сфері державного управління. У міру зміни етичних принципів функціонування державної служби та впровадження бізнес-технологій забезпечення політичного контролю над діяльністю державного апарату перетворюється в одну з найбільш гострих суспільних проблем” [261, с. 181].

Орієнтація на ринок у діяльності органів державної влади підвищує значущість видів діяльності, пов’язаних із узгодженням державного управління та соціокультурного оточення. Загальним в удосконаленні діяльності органів державного управління є акцент на розвитку аналітичних, прогностичних, контрольних і оціночних функцій, а головне - на підвищенні якості підготовки та прийняття рішень, насамперед у центральних органах управління. Таким чином забезпечується зниження рівня невизначеності управлінської діяльності, що є об’єктивно необхідним в умовах її переорієнтації на потреби постійно мінливих об’єктів управління.

Домінування принципу невизначеності в сучасному державному управлінні, детермінованому постійною зміною в

об'єктах управління та середовищі управлінської діяльності, визначає і загальний характер інноваційних процесів в організаційних структурах органів державної влади. Відмова від жорсткості, скорочення рівнів адміністративної ієрархії, делегування повноважень конкретним виконавцям - такі основні напрями нововведень. Постсучасна система державного управління орієнтується не стільки на наперед визначені організаційні структури, скільки на самоорганізацію креативно працюючих державних службовців. Такий напрям інноваційного розвитку забезпечує в системі державного управління перевагу динамічних структур з широкими можливостями адаптації та поєднанням єдиної стратегії управління з автономністю окремих підрозділів.

По суті в постсучасних управлінських практиках спостерігається відхід від управлінського раціоналізму на користь практичної творчості, що часто є інтуїтивно вплетеною в єдиний потік управлінських подій як об'єкта управління. Цей процес є виправданим в умовах браку часу та ресурсів і мінливості об'єкта управління й завдань. Якоюсь мірою це дозволяє боротися з бюрократизмом, оскільки відсутність ясності завжди допомагала чиновникам уникати відповідальності. На зміну раціоналізації управлінських процесів приходять збільшення адаптивності управлінських структур. Напрацювання нових рішень більш цінне, ніж процедури контролю, а маневр у розподілі ресурсів більш потрібний, ніж їх раціональне використання. На цій основі формується система державного управління, новаторська у науково-технічному відношенні, адаптивна за внутрішньою будовою своїх систем, що спирається на людський потенціал, ефект команди, розгортання систем стратегічного управління [81, с. 280].

Найбільш наочним проявом цього напрямку управлінських інновацій є поширення в системі державного управління самоокупних проектних груп як інноваційних структур, де немає функціональних перепон та формалізованої комунікації, а є командна солідарність та партнерство. Відомий теоретик постіндустріалізму А. Тоффлер вважає, що їх поява "відображає перехід від вертикального ієрархічного устрою до нової горизонтальної комунікативної системи" [333, с. 113], де домінують неформальні суб'єкт-об'єктні управлінські зв'язки мережного типу, створені на основі кооперації.

У межах організаційних інновацій маркетингового типу в системі державного управління відбувається руйнування традиційно-бюрократичних механізмів управлінської діяльності. Як відомо, застосування бюрократичної моделі державного управління ефективно лише в умовах домінування повторюваних адміністративних процедур, що було характерним для індустріального суспільства. Бюрократична організація державного управління не відповідає постіндустріальному суспільству, яке вимагає від держави гнучкого, адаптивного, ініціативного, диверсифікованого та соціально відповідального управління.

Постсучасні управлінські стратегії є неоднозначними й мінливими, мають постійно коригуватися. Це пов'язано як з об'єктом управління, так і зі зростанням можливостей самого управлінського процесу. Інноваційні зміни в постіндустріальній системі соціального управління орієнтовані не на зовнішній примус організаційних структур до змін, а на механізми самоорганізації. Нестабільність суспільства в умовах постійних змін вимагає постійних інновацій в управлінні, чого не було раніше, коли стабільність суспільства обумовлювала ординарність та передбачуваність управлінських рішень. Чим швидше змінюється середовище, тим коротше життя організаційних структур управління та управлінських технологій. В умовах постіндустріалізму потрібні оперативні форми управління, оскільки інформаційні потоки в сучасному суспільстві дуже інтенсивні, як і кардинальні технологічні новації [175, с.16].

Відпрацьовані в межах соціальної переорієнтації ринку процедури бізнес-управління через менеджментну парадигму стали основою інноваційної трансформації бюрократичних механізмів державної влади. Ціла епоха адміністративної реформи, що розпочалася в 70-ті роки, має своїм змістом реалізацію однієї з найважливіших постсучасних управлінських практик: заміну бюрократії компактною економічною державою, орієнтованою на потреби громадянського суспільства. В основі реформ - "перехід від адміністрування до менеджменту, що передбачає інкорпорацію в дану сферу ринкових механізмів та розвиток конкурентних відносин між державним та приватним секторами. У зв'язку з цим визнано необхідним упроваджувати в діяльність державного апарату дух підприємливості, ініціативи та турботи про клієнта, а також зробити його демократичним і доступним для громадян" [183, с. 36].

В основу інноваційного процесу дебюрократизації державного управління покладена маркетингова орієнтація органів державної влади на потреби громадян. Практика показує, що поширення управлінських нововведень значно інтенсифікується, коли реформи державного управління пов'язуються зі споживацьким сектором, тобто задоволенням потреб населення [147, с. 27]. Подібно до того, як на ринку виробництво орієнтується не на масовий попит, а на конкретного споживача, державне управління також переорієнтовується на задоволення всього спектра потреб кожного громадянина. Маркетингова переорієнтація державного управління має фундаментальне обґрунтування в загальноновизнаній основі постіндустріальної теорії держави щодо головної мети її діяльності, якою є забезпечення особистих прав і свобод. Це надзвичайно важливе визнання того, що відносини громадянина з державою не обмежуються виконанням обов'язків і можливим покаранням за їх невиконання. Вказане положення міститься й у Конституції України (ст. 4), і в Концепції адміністративної реформи в Україні, в якій декларується надання державних та громадських послуг шляхом реалізації таких прав і свобод [154].

Оновлення та перебудова державного апарату відбувається шляхом створення гнучких та високоадаптивних структур, здатних задовольняти потреби громадян в усьому спектрі державних послуг. Зникли ієрархічні багаторівневі структури управління, на їх місце прийшли горизонтальні структури, несумісні з примусовим адміністративним регулюванням. Керівники таких державних структур функціонують як менеджери з повною свободою дій у розпорядженні державними ресурсами, що орієнтуються не на процедуру чи показники, а на результат - задоволення потреб населення. Посадові оклади замінені системою оплати на основі результативності та якості управлінської діяльності. "При цьому особливе значення надається організаційній гнучкості державного апарату, управлінню інноваціями, децентралізації, розширенню свободи дій адміністративного персоналу. Скрізь і повсюди однією з найважливіших цілей здійснюваних реформ стали підвищення якості державних послуг та вдосконалення механізму їх розподілу. Сьогодні державні заклади все частіше характеризуються як підприємства з надання послуг" [183, с. 37]. Результатом цього напряму інноваційних змін управління в постіндустріальному суспільстві є поступове створення постбюрократичної системи державного управління. Цей

процес проявляється передусім у зниженні ролі управлінської ієрархії, відміні одноманітної службово-правової регламентації чиновництва, ліквідації його службових привілеїв, відсутності уніфікованих норм проходження державної служби, єдиної тарифної сітки оплати праці тощо.

Постбюрократичне державне управління багато дослідників характеризують як одноразове, що складається з великої кількості автономних складових. Поширення тимчасових управлінських структур - прямий результат прискорення змін у суспільстві [333, с. 102, 103]. Мобільні структури створюються для вирішення певних специфічних проблем і після виконання завдання розформовуються, а їх компоненти (люди, устаткування, процедури) складаються у новому порядку для вирішення нової проблеми [334, с. 4].

Системна роль тимчасових організаційних структур для реформування державного управління проявляється у двох вимірах. По-перше, їх упровадження змінює уявлення про сам процес управління, надаючи йому нових процесуальних та організаційних форм. По-друге, вони заповнюють управлінську нішу, де традиційні стабільні структури неефективні, тим самим надаючи всій системі державного управління додаткової адаптивної здатності та гнучкості [333, с. 102].

Орієнтація державного управління на потреби громадян, механізми саморозвитку та гнучкість організаційних форм управлінської діяльності неминуче викликають ще один системний інноваційний процес, який з повним правом можна охарактеризувати як постсучасну управлінську практику. Це процес децентралізації, який проявляється передусім у передачі окремих повноважень (функцій) на більш низький рівень управління при збереженні централізованої влади та створенні автономних структур (комун, громад, муніципалітетів), що володіють власними ресурсами для виконання покладених на них завдань. Неодмінними атрибутами децентралізації в сучасних умовах є фінансова самостійність суб'єктів управління та їх відповідальність у межах визначеної компетенції. У результаті формуються більш сприятливі умови для поліпшення обслуговування населення і підвищення ефективності прийнятих рішень. На системному рівні децентралізація є одним з основних механізмів становлення самоврядних засад функціонування постіндустріального суспільства і так званої самоврядної парадигми державного управління.

Децентралізація супроводжується інноваціями в управлінні державними фінансами і бюджетом шляхом упровадження апробованих у приватному секторі принципів фінансового та бюджетного менеджменту. Постсучасні управлінські підходи у цій сфері визначаються орієнтацією на максимально ефективно використання ресурсів та використанням системи “точкового” контролю над вирішальними пунктами використання державних фінансів. Подібний підхід ґрунтується на визначенні стратегічних орієнтирів та основних показників діяльності центральними органами державної влади для конкретних виконавців державних програм і рішень, у той час як методи досягнення поставлених завдань жорстко не регламентуються. Важливим аспектом постсучасних інновацій у галузі державного фінансового менеджменту є поступовий перехід на нові стратегічні орієнтири оцінки виконання державних програм та рішень: замість категорій “економія, ефективність, результативність” усе частіше використовуються категорії “діагноз проблем, розробка нової політики, її розвиток і виконання”. Тим самим засобами фінансового менеджменту система державного управління переорієнтовується не на ситуаційну діяльність за принципом “подія - реакція”, а на системне моделювання і прогнозування розвитку власного об’єкта управління з максимально ефективним використанням наявних ресурсів.

Встановлення прямих динамічних кореляцій між цілепокладанням у сфері державного управління та цивілізаційними пріоритетами розвитку визначають ще одну характерну рису постсучасних управлінських практик - їх орієнтацію на забезпечення якісного виміру діяльності органів державної влади. Створення державного управління, орієнтованого на споживача (громадянина), у той час як вся діяльність постіндустріального суспільства націлена на забезпечення якості життя людини в усіх вимірах, має результатом перенесення критеріїв якості споживання й у сферу діяльності державних установ. Йдеться передусім про зміну ціннісних орієнтирів, що склалися в держ-апараті, і зосередженні його діяльності на обслуговуванні інтересів і задоволенні потреб рядових громадян у контексті формування системних умов їх самореалізації.

Якість державного управління в постіндустріальному суспільстві забезпечується введенням спеціальних стандартів обслуговування, механізмів контролю щодо їх дотримання з боку

самих громадян, прозорістю та інформаційною відкритістю державного управління. Широкого поширення набувають також такі постсучасні управлінські практики, як створення вибору для громадян при споживанні управлінських послуг, становлення системної функції державного консультування громадян, упровадження принципу соціальної корисності в діяльність органів державної влади, використання ринкового принципу співвіднесення результатів та використаних ресурсів для оцінки ефективності функціонування державного управління, формування в межах самої держави інституту оскарження дій органів державної влади з боку громадян тощо.

Сьогодні системні управлінські інновації щодо забезпечення якості діяльності органів державної влади знаходять свій вияв у впровадженні принципів і методів концепції тотального управління якістю. Саме вона визначає один з основних напрямів постсучасної трансформації системи державного управління початку XXI ст. Слід сказати, що причини такої уваги до питань якості державних послуг полягають не тільки в намаганні враховувати інтереси населення. Є й більш прагматична мета, що впливає з реалій глобального суспільства. Вважається, що саме система державного управління якістю в усіх її соціальних вимірах дає можливість забезпечити безпосередній зв'язок між розвитком людського ресурсу (рівнем освіти, кваліфікацією, здоров'ям громадян тощо) і конкурентоспроможністю національних економік.

Переорієнтація на соціально-якісні показники спонукає до інновацій у сфері критеріїв оцінки ефективності державного управління. У постіндустріальному суспільстві домінують системні критерії соціального розвитку та благополуччя, передусім критерії зростання рівня життя населення та справедливого розподілу суспільних благ. Усе більш поширеним є розуміння саме цих критеріїв як основи визначення цінності інноваційних процесів у державному управлінні. “Як засвідчує світовий досвід, економічне зростання не є ні обов'язковою, ні достатньою умовою для усунення суспільного неблагополуччя”, - вказує відомий вітчизняний фахівець з проблем державного управління А.Чемерис. Тому необхідно орієнтувати управлінські інновації на “справедливість і духовність як основні цінності людства” [352, с. 34, 35]. Фахівці вважають доцільним використовувати для оцінки ефективності державного управління гуманоцентричні стандарти життя та розвитку ООН і Світового банку [20, с.12].

Загалом у межах постсучасної парадигми державного управління домінуючі позиції займає підхід, відповідно до якого результативність державного управління цілком визначається соціальним ефектом управлінської діяльності, а не внутрішньо-системними результатами. “Строго кажучи, ніякої управлінської ефективності просто немає. Ми спостерігаємо лише її прояви чи результат”, - вказує у зв’язку з цим російський фахівець А.С.Степанов [316, с. 96]. Вказаний підхід також закріплює соціо- та гуманоцентричну орієнтацію державного управління в постіндустріальному суспільстві.

У сфері інструментарію державного управління основні постсучасні інновації пов’язані з розвитком інформаційних і телекомунікаційних технологій. Їх використання не просто підвищує результативність роботи державного апарату загалом та його окремих ланках, а й сприяє формуванню нового типу комунікативних відносин держави з громадянами. Сьогодні інформатизація системи державного управління здійснюється узгоджено з процесами вдосконалення організаційних структур і роботи державного апарату й формування мережного типу комунікації між державними інституціями і громадянським суспільством.

Найбільший вплив на впровадження інновацій у системі державного управління мають такі інформаційні процеси, як формування національних інформаційних мереж, що поєднують локальні мережі міністерств, відомств і регіонів; розробка міжнародних стандартів використання інформаційних технологій; розвиток інформаційних мереж, що пов’язують державні органи з населенням і полегшують доступ громадян до інформаційних банків даних; використання інформаційних систем для аналізу соціальних проблем і розробки рішень. Вважається, що в перспективі інформаційні мережі забезпечать для кожного громадянина можливість безпосередньої участі в роботі органів державної влади і безмежно розширять можливості прямої демократії та самоврядування на всіх рівнях державного управління [391].

3.2. Управлінські інновації як складова модернізації України

Концепція соціальної модернізації як традиційного, так й індустріального та постіндустріального суспільств є одним із провідних напрямів розвитку сучасної соціальної науки. Саме її

різноманітні різновиди становлять теоретико-методологічні засади численних соціальних проектів як у розвинених країнах, так і в країнах з перехідною економікою. Однак слід констатувати, що в державному управлінні проблематика соціальних змін та пов'язаної з ними трансформації засад управлінської діяльності перебуває на периферії проблемного поля. І це при тому, що організоване впровадження засобами державного управління ринкового мислення та відповідних моделей поведінки розглядається у теоріях соціальної модернізації як одна з найважливіших передумов успішних соціальних трансформацій. Неувага до системних соціальних змін у державному управлінні має методологічний підтекст, оскільки його дослідники, як і практики, зорієнтовані на маргінальні вдосконалення управлінської практики. Незважаючи на динамічний характер державного управління, що проявляється у його прямій залежності від соціальних змін, більшість досліджень не враховують фактор темпоральних змін і продовжують залишатися ситуативними, навіть на рівні розробки загальнотеоретичних основ реформування діяльності органів державної влади.

Між тим масштаби та характер інновацій у державному управлінні України безпосередньо визначаються завданнями модернізаційних реформ, які здійснюються в країні в процесі переходу від авторитарного до демократичного та соціально орієнтованого ринкового суспільства. Завдання соціальної модернізації є одночасно орієнтирами управлінських інновацій, оскільки саме завдяки останнім здійснюється як адаптація державного управління до нових соціальних реалій (внутрішньоуправлінський аспект інновацій), так і оптимізація державного регулювання модернізаційних процесів (зовнішньоуправлінський аспект інновацій). При цьому саме через модернізаційні процеси здійснюється і вплив глобальних системних трансформацій епохи постіндустріалізму на державне управління України. Відповідно на його трансформацію впливають в основному два процеси: необхідність вироблення управлінських механізмів регулювання становлення ринкових відносин та глобальна зміна парадигми державного управління під час становлення постіндустріального суспільства та пов'язаних з ним соціальних трансформацій [338].

Вказуючи на характер детермінації управлінських інновацій модернізаційними процесами, слід насамперед узяти до

уваги належність реформ у системі державного управління до глобального соціокультурного процесу - етногенезу - українського народу, формою реалізації якого на сучасному етапі є соціальна модернізація. “Як соціальний феномен управління завжди адаптоване до особливостей суспільного життя певного, у тому числі державно організованого народу. Але навіть в останньому випадку воно виступає не тільки політичним інструментом вирішення конкретних соціальних конфліктів, а й насамперед компонентом культурного розвитку певної форми соціальної взаємодії, органічно пов’язаним з реальними соціальними потребами, що постійно змінюються” [295, с. 9].

Особливості та перспективи розвитку України початку ХХІ ст. визначають соціальні основи та субординацію пріоритетів як державного будівництва загалом, так і державного управління зокрема. Вони слугують орієнтирами при розробці як стратегії розвитку системи державного управління, так і конкретних управлінських технологій. У найбільш загальному вигляді трансформаційні процеси в сьогоднішній Україні визначають як процес соціальної модернізації. Однак більш глибокий аналіз показує, що насправді трансформаційних процесів значно більше, і під модернізацією українського суспільства, крім власне модернізаційних процесів, звичайно розуміють й інформаційну революцію, спрямовану на формування постіндустріального (інформаційного) суспільства, і національне державобудування, що має на меті становлення незалежної державності та завершення процесів етногенезу в Україні, і соціокультурну переорієнтацію країни на європейські та загальносвітові цінності з інтеграцією до відповідних спільнот по всьому спектру компонентів соціальної життєдіяльності.

Вказані цілі трансформаційних процесів українського суспільства не лише детермінують зміни в системі державного управління, а й прямо залежать від них, оскільки можуть бути досягнуті лише на основі системного соціокультурного проектування, механізми якого регулюються органами державної влади. Тому потрібен детальний аналіз взаємовпливу соціальної модернізації та реформування державного управління для узгодження суб’єкт-об’єктної взаємодії в трансформаційних процесах. “У процесі переходу до нової моделі державного регулювання потрібно, насамперед, зважати на умови й особливості існування країни, керуватися опрацьованою програмою сус-

пільного розвитку” [65, с. 80]. Актуальним у зв’язку з цим є питання вибору можливих стратегій інноваційного розвитку суспільства та системи державного управління. Державна стратегія впливає із оцінки соціальних альтернатив, і варіанти модернізації мають розглядатися в контексті довготермінової стратегії держави, особливостей розвитку суспільства і стосуватися вибору чіткої траєкторії розвитку [78].

Найменш розробленою у вітчизняній науці державного управління є проблема його обґрунтування з погляду національного характеру державобудування. Практично в усіх своїх попередніх соціокультурних проектах український народ виступав як частина більш широкого політичного утворення. Унаслідок цього до теперішнього часу можна говорити про українську націю як культурогенетичне утворення (правда, з певними обмеженнями, пов’язаними з процесом культурної асиміляції й експансії, що особливо стосується української еліти у імперський період розвитку). Але державно-політичні процеси етногенезу поки що явно далекі від завершення, і саме вони обумовлюють якісну новизну змін у системі органів державної влади, які зараз реалізуються в нашій країні.

Загальносоціальні основи державотворчих процесів формуються передусім як визначення ціннісної інтерпретації їх соціокультурного змісту - української ідентичності, причому в умовах наявності множинності традиційних способів вирішення цієї проблеми, широко представлених у масовій свідомості українського суспільства. Сьогодні чимало принципів проблем державобудування соціокультурного характеру вже вирішено. Йдеться про політичний, а не етнічний характер визначення українського народу, встановлення кореляційних зв’язків між етнічним та політичним компонентами держави, визнання полікультурного характеру національного спадку тощо.

Проблеми стосуються передусім формування механізмів трансляції національного досвіду в державному управлінні та самоврядування на сучасну систему державних інститутів. Реально система органів державної влади поки що не набула системної національної специфіки. Однак вказана проблема визначається загальними процесами етногенезу та самоідентифікації в українському суспільстві, а не реформами у сфері державного управління.

Системні характеристики сучасного інформаційного суспільства висувають на передній план екзистенціальні, онто-

логічні аспекти взаємодії людини та суспільства, які реалізуються і в управлінській діяльності. Орієнтація на інформаційне суспільство як модель соціальної організації ставить перед державним управлінням у країні завдання розробки конкретних механізмів реалізації так званих постсучасних соціальних практик та цінностей. У найзагальнішому вигляді ці зміни можна визначити як форму принципово нового типу зв'язку людини та суспільства з культурою, унаслідок чого формується нове культурне соціальне середовище діяльності людини.

Головною рисою цього середовища виступає безпосередня вкоріненість людини в культуру, коли відсутні чи не відіграють особливої ролі сковуючі ініціативу людини жорсткі корпоративні норми поведінки та ментальності (ідеологія, традиція, етатизм), що раніше опосередковували зв'язок людини та культури. На перший план виходять процеси самодетермінації, самовизначення особою власних ціннісних орієнтирів на основі безпосередньої інтеріоризації культурних цінностей, що набувають характеру етичного виміру індивідуального та соціального буття. Державне управління в межах нової системи соціальних відносин набуває соціоцентричних та гуманоцентричних атрибутів, оскільки як основний вектор свого розвитку орієнтується на максимальне задоволення інтересів об'єкта управління, і передусім створення умов для самоактуалізації кожної людини. Метою державного регулювання стає не патронат, а стимулювання мотиваційного комплексу самодостатньої людини. Цей загальний принцип поширюється і на інституційний аспект соціальних змін, де орієнтиром управлінської діяльності слід вважати розвиток самоврядних засад на всіх рівнях суспільства. Саме в цьому і полягає сутність управлінських інновацій модернізаційного характеру.

Основною управлінською проблемою соціальної модернізації на сьогодні вважається невідповідність реформування системи державного управління загальним напрямом трансформації українського суспільства. З одного боку, теоретично доведено, а практика перехідних суспільств підтверджує, що здійснити соціальну модернізацію без ефективної перебудови системи державного управління неможливо. “Досвід світового розвитку доводить необхідність державного управління процесами трансформації суспільних відносин”, - вказують вітчизняні дослідники проблеми [37, с. 129]. Ефективним це управління може бути лише в умовах узгодженості модернізаційних трансфор-

мацій суспільства та держави. “Трансформація суспільних відносин в Україні вимагає трансформації і системи державного управління” [351, с. 62]. При цьому трансформаційні процеси загалом ведуть до ускладнення діяльності органів державної влади, передусім через ускладнення об’єкта управління та загального цивілізаційного контексту управлінських процесів. “Аналіз показує, що у ХХ ст. відбулося кількісне збільшення завдань державного управління, а також визначилося їх якісне ускладнення” [338, с. 12].

З іншого боку, інноваційні процеси у сфері державного управління України явно не відповідають потребам соціальної модернізації. “Ми маємо справу з глибокою та безпрецедентною управлінською кризою, вона набула загального характеру, торкнувшись функціональних основ управлінської вертикалі, горизонтальних зв’язків та інформаційних потоків. Це значною мірою порушило принципи стимулювання, відповідальності й дисципліни, чітке виконання рішень, строгий контроль та санкції, державно-адміністративну етику й культуру” [338, с.14].

Формування демократії означає не руйнування владних інститутів як таких, на чому концентрується значна частина політичних сил у країні, а створення нових способів забезпечення соціально-політичного консенсусу між владою і суспільством, формування ефективної державної політики та системи державного управління. Постійні кризи в структурах державної влади свідчать про невиконання цих завдань. Управління постійно запізнюється з прийняттям важливих рішень [174].

Причина цього - ізольованість державних організацій, відсутність змін, адекватних соціальним процесам завдяки тому, що вони не сприймають сигналів із суспільства [110, с. 64]. Управлінська криза в Україні пояснюється не лише невідповідністю процесів, що відбуваються в суспільстві та органах державної влади, а й у тому, що в систему державної влади не закладено алгоритм постійного самовдосконалення, що є невід’ємною складовою сучасних управлінських систем. Багато вітчизняних дослідників вважає, що без постійного реформування системи управління вона переживає стан кризи і занепаду [348, с. 28-29].

Системні дослідження перехідних суспільств показують основні системні причини невдач модернізації державного управління. “Існують чотири основні причини систематичної неспроможності держави в досягненні поставлених цілей: її не-

достатня інформованість, обмежений контроль над реакцією приватного сектора на її діяльність, слабкий контроль над бюрократією та обмеження, зумовлені політичними процесами” [361, с. 168].

Саме невдачі в керуванні модернізаційними процесами з боку держави дають підстави певною мірою вважати, що самі управлінські інновації є результатом кризового стану державного управління в Україні. Модернізаційні процеси стимулюють системні зміни в органах державної влади двома шляхами. По-перше, стимулюючи системно-ринкові перетворення в українському суспільстві, і таким чином принципово змінюючи об’єкт державного управління. По-друге, шляхом здійснення політичної модернізації управлінської підсистеми, у процесі якої виникає проблема збалансованості різноманітних інноваційних змін, що зрештою приводить до становлення нової системи державного управління. В обох випадках детермінанти управлінських реформ мають вигляд відповіді на кризу державного управління, яке або не відповідає потребам нової системи соціальних відносин, або страждає внутрішньосистемною неефективністю.

Якісні зрушення в українському суспільстві привели до того, що можливості традиційних ресурсів удосконалення державного управління вичерпуються - як щодо їх застосовності, так і з точки зору забезпечення результативності та ефективності. Тільки системні управлінські інновації, що ґрунтуються на нових управлінських пріоритетах, стратегіях, технологіях, організаційних основах дають можливість привести діяльність органів державної влади у відповідність із соціальними потребами. Головними компонентами системи державного управління виступають інформаційно-управлінські, технологічні, організаційні, когнітивні новації, втілені в матеріальних управлінських процесах. Це означає, що інноваційна діяльність в державному управлінні є не одиничним актом упровадження певної новації, а цілеспрямованою системою заходів щодо розробки, упровадження, освоєння, виробництва, дифузії (поширення) і соціальної пропаганди інновацій. Інноваційна діяльність у цьому контексті може бути представлена як процес формування нової системи державного управління, реалізовуваний як максима інноваційної альтернативи, інноваційної потреби й організаційних зусиль.

Саме в процесі соціальної модернізації у зв’язку із зростанням стохастичних і випадкових чинників у соціальному се-

редовищі, що зазнає системних трансформацій, а також унаслідок неповноти і асиметричності інформації в системі державного управління стали наростати процеси десинхронізації різноманітних інноваційних процесів у соціумі та системі управління, що збільшує невизначеність процесів інноваційного розвитку та можливості деструктивних соціальних процесів. У такій ситуації стратегія інноваційної діяльності системи державного управління як узагальнюючої моделі дій, необхідних для досягнення поставлених цілей щодо реформування держави та суспільства, прямо пов'язана з механізмами адаптації управління щодо системних процесів соціальної трансформації. Інноваційна модель розвитку спрямовує державне управління на системне оновлення замість стратегій розвитку, орієнтованих на підтримку системи, зміцнення соціальних позицій держави чи маргінальні адаптації в інтересах самого державного управління [129].

Кореляція інтенсивності інноваційних процесів у системі державного управління з модернізаційними процесами в українському суспільстві відображає загальні закономірності соціальної детермінації управлінських інновацій. Аналіз, проведений відомим фахівцем Р. Меншем, виявив, що кластери базисних нововведень (зосередження інновацій, що близькі за часом і сферою застосування) збігаються за основними параметрами з періодами істотного погіршення соціально-політичного становища країни, а самі нововведення стають чинником його подолання. Базисні нововведення виникають у період, коли управлінська система вичерпала можливості свого вдосконалення і виникла необхідність у новій системі. В Україні підтверджується загальне правило системних управлінських змін: поява кластера управлінських нововведень свідчить про початок формування нового соціального устрою, який сприяє суттєвому підвищенню темпів економічного розвитку [147, с. 20]. У даному випадку йдеться про становлення нової управлінської системи, яка відповідає соціально орієнтованій ринковій економіці. Саме в межах вирішення цього аспекту завдань політичної модернізації і формується в Україні кластер базисних інновацій у системі державного управління.

Радикальні управлінські новації в Україні прямо пов'язані з тенденціями погіршення ситуації в суспільстві за комплексом показників і є відповіддю управлінської підсистеми на потреби в стабілізації ситуації та оптимізації форм управління

суспільством, що переживає кризу. Самостійною науковою проблемою є встановлення взаємодетермінуючих зв'язків між показниками контексту соціального розвитку та модернізаційними змінами в системі державного управління як щодо цілей, так і засобів їх досягнення в конкретних умовах. Сучасна синергетична методологія пояснює впровадження радикальних інновацій виходом соціальної та управлінської системи в точку біфуркації з максимальним рівнем невизначеності подальшого розвитку. У цей період відбуваються структурні зрушення, що охоплюють усі компоненти системи державного управління. Це і є система управлінських інновацій радикального характеру, на основі становлення якої виникає нова якість державного управління як продукт політичної модернізації та вирішальна складова успіху модернізації соціальної.

Таким чином, вплив модернізаційних процесів на управлінські інновації певною мірою має стохастичний характер. Однак у цьому не лише його сила як соціальної детермінанти становлення нової системи державного управління, а й слабкість. Після виходу суспільства із системної кризи, вирішення основних завдань соціальної модернізації та стабілізації ситуації стихійні чинники управлінських реформ практично перестають діяти. В умовах стабільного поступального розвитку здійснення базисних управлінських інновацій, навіть необхідних для завершення модернізаційних процесів у суспільстві, стає вкрай ускладненим, оскільки основні соціальні нововведення вже реалізовані, а нові ще не отримали належного визнання як через відсутність соціального попиту, так і внаслідок консерватизму системи державного управління. Нові управлінські ідеї і в цей час досить активно розробляються, однак їх упровадження в управлінську практику має малоінтенсивний та маргінально-еволюційний характер через інституційні і соціальні чинники. На цьому етапі модернізаційного процесу основним чинником системних інновацій має стати сформована в попередній період нова управлінська еліта. Саме від її діяльності як відносно самостійного суб'єкта модернізаційних змін вирішальною мірою залежить завершеність інноваційної перебудови системи державного управління - чи навпаки, консервація цього процесу й обмеження адміністративної реформи лише вкрай необхідними нововведеннями.

Таким чином, сучасні адміністративні перетворення зумовлені неспроможністю держави виконувати численні завдання

й функції, необхідні для успішного здійснення модернізаційних процесів. Однак на рівні управлінської практики реформування спрямоване насамперед на підвищення ефективності діяльності державного апарату та підвищення його відповідальності за надання якісних послуг соціальним суб'єктам. Саме такий практичний вигляд мають системні завдання адаптації державного управління до становлення соціально орієнтованого ринкового суспільства та відповідної зміни внутрішньосистемних засад діяльності. Аналіз історичного досвіду різних країн, які ефективно вирішили проблеми перехідного періоду щодо використання засобів державного управління, дозволяє сформулювати основні завдання в цій галузі:

- відмова від політики “невтручання” в економічні й соціальні сфери, економічне управління “м'якими засобами” (опосередковане управління) без управління галузями і підприємствами безпосередньо;

- проведення послідовної соціальної політики держави стосовно доступу основних груп населення, особливо соціально незахищених, до соціальних благ, включаючи освіту;

- опора під час проведення реформ на приватну ініціативу, але при цьому регулювання стихійного ринку з точки зору потреб суспільства (створення соціально орієнтованої ринкової економіки);

- прийняття соціально орієнтованого законодавства, що суміщає економічну ефективність із соціальною справедливістю;

- організація соціального партнерства держави, працівників та роботодавців;

- підтримка вітчизняних виробників товарів та послуг;

- консолідація суспільства навколо об'єднуючих цінностей;

- створення інституцій для регулювання соціально-економічних відносин на основі узгодження різноманітних інтересів [89, с. 17, 18].

Узагальнення цих завдань показує наступні основні напрями модернізаційної трансформації посткомуністичних систем державної влади на шляху до формування демократичної системи державного управління:

- підвищення ефективності роботи державного апарату і надання населенню більш якісних послуг;

- розвиток партнерських відносин між державним і приватним секторами і більш чіткий поділ їх відповідальності за вирішення проблем, що виникають;

- налагодженні багатосторонніх зв'язків між державою і громадянським суспільством, залученні населення до управління суспільними справами і діяльності органів державного управління [108].

Серед указаних напрямів детермінуючого впливу процесів соціальної модернізації на інновації державного управління пріоритетну роль відіграє формування нових відносин по осі держава - громадянське суспільство. Інституційний базис цих нових відносин визначають два інноваційні процеси. По-перше, це формування системи державного управління на засадах пріоритетності самоврядної діяльності громадянського суспільства. Це глобальна тенденція розвитку управлінських систем в усьому світі, і модернізаційні процеси в Україні є лише інструментом приєднання країни до цієї тенденції. Стосовно України виконання цього завдання набагато складніше, ніж у розвинених європейських державах, оскільки самоврядні традиції в нашому суспільстві придушувалися протягом багатьох століть імперського панування. Тому в межах реальних цілей інноваційної трансформації вітчизняного державного управління на основі розширення самоврядних функцій громадянського суспільства ми поки що маємо орієнтуватися на формування найбільш фундаментальних принципів модернізованої системи державного управління. Передусім це виконання завдання забезпечення цілісності механізмів самоврядування та державного управління в межах єдиної управлінської підсистеми українського суспільства. Вертикаль органів виконавчої влади, що формуються і діють у державно-управлінській системі зверху донизу, має бути поєднана з новосформованою системою сформованих на засадах самоврядування представницьких органів влади, що формуються і діють у державно-управлінській системі знизу доверху, в єдину цілісну модель формування та реалізації модернізованої (тобто сучасної, створеної відповідно до загально визнаних світових і європейських стандартів) системи державної влади й управління.

Другий крок - це забезпечення у цій єдиній системі управління пріоритетності прав людини і територіальної громади як основи реалізації самоврядного потенціалу громадянського суспільства над правами державних службовців та прерогативами виконавчих органів державної влади й управління [193, с. 46].

Більшість дослідників вважає, що саме ці інноваційні зміни мають лежати в основі стратегії модернізації вітчизняно-

го державного управління. З одного боку, вони відповідають основним принципам соціальної модернізації, орієнтованої на створення умов для самоактуалізації людей. З другого боку, забезпечують управлінську ефективність діяльності органів державної влади, переорієнтовуючи їх на потреби суспільства і громадян.

По-друге, це формування інституціонізованих механізмів системного взаємозв'язку органів державного управління та громадян і інституцій громадянського суспільства. Мається на увазі створення механізмів постійної комунікації як з самими громадянами, так і з інститутами взаємозв'язку громадянського суспільства та держави (рухами, організаціями, партіями). Багато дослідників вважають, що вказаний напрям модернізаційних реформ є не просто системою інновацій у самому державному управлінні, а процесом створення нового соціально-управлінського інституту зі все більш широкими функціями та перспективами розвитку, що прямо відповідає глобальним постсучасним трансформаціям. “Інформаційне суспільство передбачає не тільки економічно-технологічні зміни організації суспільного життя, а й соціальні, організаційно-структурні і навіть політичні. Видозмінюються форми ухвалення політико-управлінських рішень: консультування, діалог з клієнтами, споживачами, громадськістю стають вимогою та умовою ефективного функціонування” [131, с. 36].

Сьогодні в теорії державного управління в контексті відносин “влада - громадськість” виокремлюють:

- інформування - однобічний процес надання інформації громадськості загалом або зацікавленим групам чи організаціям, що представляють інтереси тих, на кого відповідна політика впливає;

- консультування в процесі вироблення та реалізації політики під час прийняття рішень на всіх рівнях влади. Процес є асиметричним, оскільки влада отримує інформацію від громадськості щодо заздалегідь визначених владою питань;

- залучення громадськості, активну участь громадян та їх об'єднань або організацій у формуванні публічної політики, а також у її реалізації та оцінці. Це двостороння форма взаємозв'язку [389].

У вітчизняній практиці становлення інституту взаємодії державних органів влади з громадськістю використовуються всі згадані вище інституційні елементи. Можна вважати, що пер-

ший етап інституціоналізації цього напрямку модернізаційних реформ завершився у 2002 р., коли у складі апарату центральних і місцевих органів виконавчої влади створено управління (відділи) з питань взаємодії зі ЗМІ та зв'язків з громадськістю. Їх основні функції:

- сприяння прийняттю оптимальних управлінських рішень та попереджень конфліктів із ЗМІ та громадськістю;
- забезпечення ефективної взаємодії із ЗМІ та громадськістю для забезпечення інформування населення;
- залучення представників ЗМІ та громадськості до вирішення проблем території;
- оперативне реагування на пропозиції і критику ЗМІ, громадськості, забезпечення права населення на звернення;
- проведення політики відкритості і доступності інформації органів державної влади, використання інтерактивних можливостей Інтернет [272].

Становлення інституту взаємодії органів державного управління з громадськістю є базисною управлінською інновацією, що відкриває широкі можливості для подальших новацій, удосконалюючи в напрямі самоврядної трансформації системи державної влади в Україні. Саме так його розуміє більшість вітчизняних фахівців. “За допомогою інституту зв'язків з громадськістю представляються, погоджуються і реалізуються різноманітні інтереси сторін, які беруть участь у процесі державного управління ... Необхідність комунікаційної взаємодії органів влади з громадськістю зумовлена не стільки обов'язком інформувати населення, скільки потребою у свідомій співучасті громадськості в державному управлінні, пошуку альтернативних шляхів тлумачення та розв'язання суспільних проблем” [272, с. 37]. Інституціоналізація механізмів детермінуючого впливу соціуму, що перебуває в процесі соціальної модернізації, на характер та інтенсивність інновацій у системі державного управління є одним з найважливіших чинників успішного демократичного реформування системи державної влади в Україні.

За рахунок становлення механізмів партнерства держави з громадянським суспільством в Україні формується характерна для розвинених країн активність соціуму як соціального чинника управлінських інновацій. При цьому управлінська та соціально-інноваційна якість громадянського суспільства проявляється в двох компонентах: 1) простір активності, який утво-

рюється завдяки множинним рішенням та діям, реалізація яких можлива на основі композиції ідей, ресурсів, множини стимулів та правових гарантій; 2) активні соціоструктури - організаційні утворення, які реалізують своє право досягати цілей організації на просторі активності [357, с. 148].

Формування вказаних характеристик громадянського суспільства дає змогу подолати корпоратизацію простору соціальної активності та його прив'язування до окремих соціоструктур і позбавитися кланово-корпоративних характеристик державного управління. Тим самим відійде в минуле ще популярна в Україні владно-утримуюча модель взаємодії держави та громадянського суспільства, що має у своїй основі захоплення чим більшої частини вигідного простору активності суспільства та його утримання. Їй на зміну приходить стимулююче-регуляторна модель, яка має у своїй основі розширення простору активності громадянського суспільства та правове регулювання діяльності в нових сферах.

На рівні відносин держава - громадянське суспільство стимулювання саморозвитку недержавних самоврядних структур підтримує тенденцію до встановлення пріоритетності активності соціуму в державному управлінні. Якщо в сучасних умовах будь-яка складова громадянського суспільства може повноцінно реалізувати свої інтереси лише після звернення до структур органів державної влади, то в модернізованій системі державного управління більшість проблем будуть вирішуватися самими самоврядними структурами суспільства на основі власної активності та власних ресурсів [357, с. 151].

Значення оптимальних механізмів взаємодії органів державного управління з приватними структурами визначається насамперед тим, що в основі модернізаційних процесів в Україні лежить перехід до соціально орієнтованої ринкової економіки. Сутність соціальної модернізації, пов'язана з формуванням соціально орієнтованого ринкового суспільства, має ключове значення для всього комплексу соціальних трансформацій нашої країни. Відтак в умовах соціальних трансформацій "центральна проблема розвитку - це взаємодія між урядом і ринком ... Втручання держави не обов'язково має виражатися в організації якоїсь діяльності. Воно може виступати у вигляді регулювання приватної активності, приймати форму фінансової підтримки чи трансфертів благ та послуг, в інших проявах" [18, с. 50]. Проте

в будь-якому випадку саме реалізація регулюючих функцій держави виступає основним механізмом формування ринкових відносин як основного завдання соціальної модернізації.

Соціально орієнтована ринкова економіка за визначенням є наслідком прояву приватної ініціативи, тому приватний сектор економіки в усіх розвинених країнах є домінуючим. Модернізаційні аспекти державного управління щодо приватного підприємництва групуються навколо двох блоків завдань. По-перше, це створення і підтримка приватного сектора в економіці та забезпечення сприятливих умов його функціонування і розвитку. Значною мірою ці завдання в Україні вже виконані, хоча багато дослідників вказують на незавершеність процесу створення сучасної ринкової економіки внаслідок відсутності поєднання приватизації та лібералізації з більш системними процесами її структурної перебудови і нестабільністю політики держави у цій сфері.

По-друге, це цілеспрямоване регулювання ринкової економіки органами державного управління з метою досягнення цілей державної стратегії модернізаційних реформ. Зарубіжний та вітчизняний досвід показує, що в основі успішної соціально-економічної модернізації може бути лише перехід країни, що модернізується, на інноваційну модель розвитку. З одного боку, системні зміни в економіці та суспільстві самі по собі є радикальними інноваціями загальносоціального характеру. З другого - орієнтири процесів модернізації в Україні задані характеристиками економічних пріоритетів розвинених держав з соціально орієнтованою ринковою економікою. А ці пріоритети однозначно підпорядковані цілям інноваційного розвитку. "У розвинутих країнах необхідність нарощування інноваційного потенціалу для забезпечення економічного розвитку була визнана ще на початку 70-х рр. Кожна з країн відповідно до стратегій, що обираються, внутрішніми і зовнішніми умовами розвитку передусім намагається збільшити свій науково-технологічний потенціал на пріоритетних напрямках за рахунок ліквідації "вузьких місць" у повному життєвому циклі інновацій" [91, с. 174]. Таким чином, модернізація в Україні можлива лише як системний інноваційний процес, спрямований на становлення інноваційної моделі розвитку економіки та інших сфер соціальної життєдіяльності.

Відтак ефективність функціонування системи державного управління в умовах модернізаційних змін зумовлена необхід-

ністю запровадження інноваційної моделі розвитку економіки, посиленням ролі держави і державного регулювання у сфері інноваційної діяльності. Вважається, що вказана регуляційна функція не зводиться до системи нормативного регулювання та організаційних заходів. Її найбільш важливою рисою є формування соціокультурних чинників інноваційного розвитку, оскільки проявом та визначальним фактором економіки інноваційного типу є активізація “людського фактора” шляхом посилення мотиваційних чинників, що виникли на базі інноваційної культури суб’єктів інноваційної діяльності [87].

Роль державного управління в системі інноваційних змін модернізаційного характеру визначається саме тим, що соціокультурні передумови інновацій, які визначають їх системний характер, інноваційна культура та інноваційний розвиток стихійно-ринковими методами не забезпечуються. Потрібний вектор розвитку економіки в ринкових умовах задається державним регулюванням. “Насамперед держава регулює ринок. В усіх країнах з ринковою економікою держава контролює правові інституції, що обумовлюють роботу ринкового механізму. Уряд відає грошово-кредитною системою, на якій будуються всі ринкові операції” [65, с.79].

Автор поділяє погляди дослідників, які аргументують пряму детермінованість управлінських інновацій в Україні їх відповідністю ринковим трансформаціям. В умовах модернізації українського суспільства адаптація механізмів державного управління до трансформаційних змін визначається передусім необхідністю регулювати ринкові процеси, і ефективна система взаємодії держави та ринку формується на основі адаптації управлінських механізмів до фундаментальних засад ринкової економіки, що конституюються в країні в процесі модернізації. “Реструктуризація державного управління, у першу чергу, торкається економічної системи. Базування мотиваційних чинників ринкової економіки на механізмах саморегулювання, виникненні системи обміну, пануванні приватної власності, вільної конкуренції тощо, ринкова взаємодія суб’єктів господарювання за умов адаптаційності, гнучкості, відходу від традиційності сприяють реформуванню управлінської системи суспільства. Модернізація управління повинна бути, на наш погляд, адекватною процесу становлення ринку та його видів” [114, с. 16].

Основна роль державного управління в процесі соціальної модернізації полягає в упровадженні ринкових засад со-

ціального устрою - пріоритетність індивідуального вибору, конкуренції, суверенітет людини як громадянина та суб'єкта соціально-економічних відносин тощо. Роль державного регулювання в сучасних умовах посилюється у зв'язку з тим, що ринкова система вже не являє собою лише реалізацію принципів добровільного та конкурентного обміну на основі стохастичних механізмів ринкового саморегулювання. У сучасному житті цей принцип діє з суттєвими обмеженнями з боку соціальних (солідарність) та суспільних (зовнішні ефекти, суспільні блага, державне регулювання) аспектів.

Тому в процесі соціальної модернізації державне управління відіграє двояку роль. Головне завдання - це впровадження механізмів соціально орієнтованих ринкових відносин. Дослідники виділяють кілька вирішальних системоутворюючих принципів формування ринкового суспільства в контексті забезпечення суверенітету людини.

1. Індивіди прагнуть винагороди; саме користолюбство штовхає людей до праці та досягнення результату. Це прагнення є рушійною силою зростання чи індивідуального розвитку, і в кінцевому результаті визначає загальний добробут.

2. Індивідуальний вибір; індивід сам для себе вибирає винагороду. Винагорода залежить від смаків, культури, цінностей тощо. Стосовно цінності чи, навпаки, незначності цього вибору чи поділу потреб на "істинні" та "хибні" не застосовуються ніякі правила, крім прийнятих у суспільстві етичних, моральних та соціальних норм. Система плюралістична і припускає різноманіття смаків та переваг.

3. Індивіди і організації, з якими індивіди мають справу, найкраще досягають своїх цілей шляхом вільного і конкурентного обміну. Вільним обмін є лише тоді, коли він приносить користь обом сторонам; конкурентний характер обміну полягає в тому, що небезпека зловживань ринковою владою з боку виробників обмежена.

4. В основі механізмів ринкової економіки лежить принцип індивідуальної свободи, чи, точніше, принцип суверенітету споживача. Моральний фундамент системи базується на визнанні того факту, що індивіди несуть відповідальність за свої дії і можуть самі вирішувати, що для них добре, а що погано [169, с. 34-35].

Проте реалізація вказаного головного завдання обумовлюється ще одним аспектом управлінської діяльності - соціо-

центричному спрямуванню ринкових трансформацій, яке забезпечує цілеспрямовану діяльність органів державної влади. Проблема спрямованості функціонування державного управління в контексті регулювання ринкових процесів набуває принципового значення для визначення його подальшого розвитку в процесі реформування політичної та адміністративної систем України.

Дослідники визначають діяльну основу трансформацій самого державного управління як аспекта модернізаційних процесів з забезпеченням соціального ефекту ринкових трансформацій. Соціальний ефект державного управління - це результат діяльності органів державного управління як суб'єктів ринкових відносин, що спрямований на благо суспільства загалом або окремих груп населення і проявляється у вирішенні загальносоціальних проблем і забезпеченні якості життя людей. Соціальний ефект у цьому випадку є лише своєрідним аналогом економічного ефекту від діяльності підприємницьких структур, проте принципово відрізняється від нього тим, що вимірюється не в межах критеріїв комерційної вигоди, а в контексті користі суспільства та інших об'єктів державного управління. Значення соціального ефекту як сутнісної характеристики державного управління в процесі формування ринку проявляється двояко. По-перше, сама управлінська діяльність органів державного управління як суб'єктів ринкових відносин підпорядковується завданню отримання максимального соціального ефекту як її результату. По-друге, дії органів державного управління стосовно інших суб'єктів ринку та його соціокультурного середовища (бюджетне фінансування, оподаткування, державні замовлення тощо) визначаються рівнем соціального ефекту від діяльності вказаних суб'єктів.

Для того, щоб державне управління змогло виконати свої функції щодо соціоцентричної орієнтації ринкових трансформацій українського суспільства, воно має зазнати принципових якісних змін. "Складовими цього процесу є: поєднання науково-теоретичних розробок, організаційно-управлінських та структурних змін; докорінний перегляд та реформування бюджетного механізму; відповідне законодавче та нормативно-правове закріплення внесених змін; спрямованість на створення чіткої системи встановлення мети, делегування повноважень і розподілу відповідальності, свободи розпорядження ресурсами, контролю та мотивації, критеріїв результативності; формування політики та процедур державними органами і установами у

межах, які допускає стратегічна мета національного рівня. Постає завдання проведення стратегізації державного управління шляхом комплексних, чітко спланованих та науково обґрунтованих еволюційних, але достатньо обмежених у часі заходів, метою яких є децентралізація і диверсифікація стратегічного управлінського впливу” [187, с. 66].

Що стосується форм практичної діяльності, то соціальний ефект функціонування органів державного управління як джерела регулювання модернізаційних процесів забезпечується в кількох напрямках. Головний з них полягає у соціальній спрямованості діяльності держави в процесі регулювання ринкових відносин і наданні їм соціальної орієнтації. Важливе значення має ринкова орієнтація самого державного управління на задоволення потреб громадян у тих чи інших напрямках регулюючої діяльності держави. Серцевиною діяльності органів державної влади є стимулювання розвитку усіх сфер народного господарства для максимально ефективного задоволення потреб людей у контексті забезпечення їх якості життя, що приводить, у кінцевому рахунку, до максимізації соціального ефекту. Суттєвий вплив на соціальний ефект управлінської діяльності держави мають механізми підтримки зворотних зв'язків органів державного управління та громадянського суспільства та загалом - регулюючий вплив державного управління на зростання складової самоуправлінських засад соціального регулювання ринкових відносин. Останнім часом усе більшу роль відіграє організуюча діяльність державного управління стосовно розвитку і розширення некомерційної діяльності ринкових суб'єктів, що орієнтована на досягнення соціального ефекту в тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства. Загалом державне управління виступає основним механізмом інтеграції ринково-комерційного та соціального векторів розвитку сучасного суспільства, оскільки, як справедливо підкреслюють вітчизняні дослідники цієї проблеми, “необхідно виходити з того, що “ринок” і “соціальні гарантії” - два взаємодоповнюючих, а не взаємовиключних поняття” [160, с. 18].

Таким чином, реально проблема застосування управлінських інновацій для формування адекватних модернізаційним процесам відносин між державою та ринком перебуває в площині вибору стратегії державного регулювання ринку та механізмів її реалізації. На сьогодні існує чимало підходів щодо

організації державного регулювання ринку в умовах модернізаційних процесів в Україні. Модель відстороненості держави від ринкових процесів, яка знаходила підтримку в перші роки незалежності, показала свою непридатність і зараз відкинута як державними інститутами, так і суспільством. Переважна більшість фахівців з державного управління вважає, що в сьогоднішніх умовах нормативно-правове та макроекономічне регулювання з боку державних інститутів має бути доповнене повномасштабним державним підприємництвом. “Без активного державного підприємництва у державному секторі перехід до ринкових відносин, формування потужної конкурентоспроможної економіки країни, практично неможливі” [27, с. 222].

На сьогодні найбільш перспективним напрямом управлінських інновацій у цій сфері, через які мають реалізовуватися основні ринкові функції державного управління, видається регулювання великих корпорацій з державною власністю. Стратегія державного підприємництва, крім активного державного корпоративного макроуправління, має включати встановлення ефективної антикризової системи регулювання та внутрішнього управління корпораціями (акціонерними товариствами). У спеціальній літературі обґрунтовуються напрями відходу від традиційної організаційної структури управління державним акціонерним товариством та формування інноваційних моделей державного підприємництва. За рахунок цього створюються об’єктивні передумови ринкової, підприємницької поведінки державних корпорацій. Управлінські інновації регулювання підприємницької діяльності та формування нової моделі управління державними корпораціями мають як внутрішню, так і зовнішню сторони. За внутрішньою організацією державно-корпоративний управлінський механізм ґрунтується на використанні в управлінні підприємством механізмів самоорганізації одночасно з уведенням жорсткого контролю та відповідальності на всіх рівнях управління з використанням різноманітних схем мотивації персоналу. Щодо зовнішнього середовища нова державно-підприємницька модель передбачає широке використання ситуаційного підходу та інформаційне і організаційне забезпечення інтерпретаційного базису прийняття рішень керівництвом. А загалом центр зусиль переноситься у площину формування професійних навичок та інструментального забезпечення діяльності управлінців на всіх рівнях ієрархії [27, с. 221].

Управлінські інновації на вказаних засадах забезпечують ефективну роботу державних підприємств, значна частина яких є реальними чи потенціальними банкрутами, а також проведення державою соціоцентричної стратегії та підтримання адекватних ринкових взаємин держави з інвесторами, робітниками, менеджерами, підприємцями в процесі здійснення модернізаційних реформ.

Орієнтири внутрішньосистемної модернізації системи державного управління України визначаються тими ж факторами, що й соціальної модернізації загалом. Моделі управлінських інновацій задаються європейською та світовою практикою розвинутих держав, існуючими міжнародними стандартами та інтеграційними процесами. Відповідно у постсоціалістичних державах “багато хто вказує на “доганяючу модернізацію” на базі західних принципів раціоналізації, економіки та суспільства. Концепції “нового державного управління”, “нового відкриття уряду” та “нової моделі управління” сприймаються як еталони вирішення проблем державного управління” [141, с. 34].

У межах державного управління переважним аспектом дослідження інноваційних змін є аналіз становлення нових типів управлінської діяльності в контексті взаємодії традиції та новації. Важливим напрямом досліджень є також аналіз перепон на шляху впровадження нових форм управлінської практики. Лише деякі дослідження присвячені загальному зв’язку державного управління та соціальних трансформацій в Україні в контексті конфліктів, які виникають у процесі змін та соціальних перспектив суспільства, що переживає фундаментальні зміни.

Найбільше значення для державного управління зараз має дослідження того аспекту соціальних змін, які пов’язані з впровадженням інновацій різного типу в практичну діяльність органів державної влади. В соціальній теорії цей процес відображається терміном “дифузія інновацій”, і дослідження цього явища принципово змінюють і теорію, і практику державного управління в умовах соціальної модернізації [393].

Серед перспективних напрямів досліджень домінує проблематика, пов’язана з встановленням причинно-наслідкових зв’язків між характером інновацій та темпами і формами їх поширення в органах державного управління, вплив порівняльних інноваційних переваг на їх сприйняття суб’єктами управління, соціальний контекст інноваційних процесів у державному

управлінні, соціальні комунікації поширення управлінських інновацій тощо. На їх основі мають розроблятися стратегії як модернізації, так і функціонування державного управління в умовах перехідного періоду.

Поєднання кількох системних процесів під час модернізаційних реформ створює певні теоретичні й практичні труднощі у сфері забезпечення трансформації системи державного управління. Найголовніша проблема управлінських інновацій полягає в тому, що у нас поєднуються соціальні реформи і державотворення. До цього часу реально більше уваги приділяється державі та процесу формування її інститутів, що значною мірою авторитаризує владу і пригнічує громадянське суспільство. Значна частина не лише політиків і державних службовців, а й науковців виступає за пріоритет державної ідеології і завдання державобудування вважає більш пріоритетними, ніж розвиток демократії і соціальних інститутів. Закономірним наслідком такої позиції є відмова від пріоритету людських цінностей над державними та громадянськими свободами над державним суверенітетом, тобто наріжних каменів соціальної модернізації українського суспільства [172, с. 9-10].

Ми вважаємо, що подібні засади модернізації державного управління є однією з основних причин того, що до цього часу зміни в органах державної влади відстають від темпів і потреб трансформаційних процесів в українському суспільстві. Вітчизняні дослідники відзначають, що наявна в Україні система державного управління неспроможна забезпечити ефективної діяльності. “Уряд продовжує потерпати від командно-адміністративного бачення своєї ролі, а саме: бути останньою інстанцією прийняття рішень з кожного питання, яким би незначним воно не було” [320, с. 6]. Зорієнтована на пріоритетність завдань державобудування система державної влади зрештою втрачає перспективи модернізаційних реформ і зосереджується на вузьких інституційних завданнях внутрішньосистемного характеру. Однак і їх вона виконати не в змозі, оскільки не впроваджуються засади узгодження управлінських та соціальних інновацій і відповідно не діють механізми оптимізації управлінської діяльності в контексті завдань розвитку об’єктів державного управління.

Держава має формуватися не заради самої себе, а “як інструмент суспільного управління процесами життєдіяльності людей” [197, с. 39], причому інструмент, застосований знизу

доверху, і не лише через механізми виборів, а й у системі державного управління. Управлінські інновації модернізаційного характеру, спрямовані лише на завдання державобудування, автоматично відтворюють кланово-бюрократичні механізми державного управління. Концептуально недоліки вітчизняної адміністративної реформи значною мірою пояснюються саме державотворчою, а не соціальною спрямованістю управлінських інновацій.

Для забезпечення успіху модернізації системи державного управління інновації в цій сфері мають підпорядковуватися завданням соціальної модернізації українського суспільства. “Повинно йтися про вироблення і практичну реалізацію управлінських технологій, що в самих методах та формах управління закріплюють соціальні новації й перспективні тенденції розвитку суспільства, яке модернізується” [338, с. 15]. Роль державотворчого компоненту соціальної модернізації є не цілепокладальною, а інструментальною. За рахунок модернізації управління українське суспільство отримує ефективні механізми здійснення оптимізації соціального устрою, а ніяк не навпаки. Це зовсім не применшує значення управлінських модернізаційних реформ. Адже в сучасних умовах будь-які соціальні реформи можливі лише на основі ефективного використання управлінських ресурсів держави, оскільки шлях до високої ефективності та якості будь-якої соціальної діяльності лежить через підвищення ефективності та якості управління [224, с. 98]. Проте лише підпорядкування змін у системі державного управління цілям соціально-модернізаційних реформ можливо забезпечити як ефективність діяльності органів державної влади, так і досягнення загальносоціальних цілей модернізації.

Інноваційне державне управління, яке формується в процесі модернізації, є сукупністю загальних і спеціальних принципів, методів, форм і засобів дії як на саму систему органів державної влади, так і на об’єкти їх управлінського впливу. В процесі адаптації до ринку руйнуються вертикальні взаємозв’язки і одночасно зароджуються і стабілізуються горизонтальні внутрішньоорганізаційні зв’язки. Змінюється у зв’язку з цим і функціональна структура управління, що призводить до змін і скорочення організаційної та ієрархічної структур. До числа нових завдань державного управління входить регулювання ринкових механізмів забезпечення життєдіяльності населення, реа-

лізація інтегральної мети якості життя людей; програмування соціальних та управлінських модернізаційних процесів тощо. Управлінські інновації відображають нові засади діяльності органів державного управління в умовах ринку та демократії. Це передусім трансформація об'єкта державного управління на принципах самостійності й економічної свободи суб'єктів господарювання; закріплення функцій суб'єктів управління на основі ресурсного забезпечення реалізації кожної функції (виділена компетенція) замість розмежування функцій; децентралізація через делегування функцій управління; поліцентрична система ухвалення рішень; рівність та партнерство об'єктів і суб'єктів державного управління; субсидіарність; постійність адаптивної трансформації організаційної та функціональної структур державного управління тощо. При цьому на місце методів прямої, тобто безпосередньої дії (адміністративних), поступово приходять методи опосередкованої дії (через економічні або інші інтереси) [211, с. 438, 439].

Із змістовної точки зору інновації в державному управлінні є складовою процесу політичної модернізації українського суспільства, чим визначається і проблематика адміністративних реформ. В їх основі - трансформація централізованої адміністративно-бюрократичної системи в децентралізовану демократичну систему державного управління. На нашу думку, інновації в системі державного управління модернізаційного характеру концентруються навколо кількох напрямів внутрішньосистемних реформ.

По-перше, це дебюрократизація системи державного управління за рахунок підпорядкування професійного чиновництва обраному народом політичному керівництву. Модернізаційні реформи внутрішньосистемного характеру мають передусім забезпечити керованість чиновництва з боку обраних народом політиків, які становлять демократичну складову державних інститутів (“апарат державного управління став малокерованим із суто політичної точки зору” [311, с. 55]), за рахунок цього зміцнити державні позиції як інституту інтеграції суспільства в трансформаційний період та підтримки соціального порядку і виконання зобов'язань перед населенням, підняти рівень управління та ліквідувати бюрократичні вади (непрофесіоналізм, корупцію, відсутність мотивації управлінців тощо).

По-друге, упровадження демократичних та ринкових принципів функціонування системи управління. Важливою

особливістю модернізації державного управління України є здійснення реформ у контексті ринкових критеріїв ефективності управлінської діяльності органів державної влади та їх структурних підрозділів. Витрати на систему державного управління прямо узгоджуються з результатами її діяльності, а тому модернізовані управлінські структури розвиваються за інтенсивним принципом, одним з основних складових якого є відносне скорочення кількості управлінців стосовно виконуваних управлінських функцій. “Головний чинник, який відрізняє модернізацію кінця ХХ ст. від попередніх, полягає в тому, що вона не відбувається більше в контексті експансії засобів і штатів, а в контексті їх скорочення та стабілізації. ... Скорочення штатів державних службовців часто супроводжується зростанням штатів регіональних адміністрацій у більшій пропорції, ніж було здійснено передавання повноважень від держави до інфрадержавного рівня адміністрацій. Однак тенденція щодо скорочення кількості службовців, а отже, до пошуку більшої продуктивності адміністрації, є очевидним свідченням модернізації виконавчих структур” [151, с. 291]. Крім узгодження затрат та результатів державного управління, принципове значення має також новий механізм оцінки управлінської діяльності відповідно до характеру розвитку об’єкта управління та спрямованості управлінської діяльності на потреби споживачів.

По-третє, становлення клієнталістської моделі державного управління, що підпорядковується завданню надання послуг населенню та інституційним споживачам. Саме цей аспект модернізації має найбільше практичне значення з погляду взаємовідносин державних інститутів з громадянським суспільством. “Надання державних послуг у країні зараз є недосконалим, а їх незадовільна якість, нерентабельність і значні державні бюджетні видатки для цього спричинюють невдоволення громадян діяльністю органів державної влади” [173, с. 115]. Трансформація замкнутої на свої потреби системи державного управління в систему надання управлінських послуг є основою практичних модернізаційних реформ в Україні.

По-четверте, це конституювання нового функціонального імперативу виконавчої влади в процесі політичної реформи та становлення парламентсько-президентської республіки в Україні. У вітчизняних дослідженнях увага передусім звертається на більш широкі повноваження парламенту в системі держав-

ної влади. Однак насправді здійснення політичної реформи призводить до домінування уряду як основного структурного компонента системи державного управління. У цьому проявляється загальноєвропейська тенденція до зміщення акцентів у взаємовідносинах між вищими органами влади на користь посилення ролі уряду й зміцнення його повноважень за рахунок парламентів, що впливає з необхідності забезпечити більш оперативне і професійне вирішення завдань управління державними справами. Оскільки уряд після політичної реформи практично завжди буде контролювати парламент за допомогою тієї партійної більшості, на яку він спирається, Верховна Рада значною мірою трансформується з самостійного вищого державного органу в установу при уряді, що забезпечує можливість його функціонування [151, с. 291].

Це значно розширює відповідальність системи державно-адміністративного управління. Державна адміністрація перебирає чимало прерогатив парламенту у сфері розробки законодавства, передусім через складність та необхідність оперативного вирішення цієї проблеми. Тому в саму виконавчу владу в процесі модернізаційних реформ мають бути закладені механізми демократичного контролю для компенсування зниження ролі парламенту і щоб не допустити бюрократизації державного управління.

По-п'яте, це децентралізація всієї системи державного управління як магістральний напрям організаційної модернізації. Як і скрізь, в Україні цей аспект модернізаційних реформ прямо узгоджується із завданням підвищення якості управлінських послуг населенню. “Децентралізація влади і дослідження інноваційних систем надання якісних послуг населенню є пріоритетними напрямками в державній політиці багатьох країн світу... (Формується - Х.Х.) філософія децентралізації, надання державних послуг населенню як інструмент становлення раціонального державного управління, нових підходів до визначення мети, завдань, пріоритетів та інструментів реалізації” [173, с. 116, 117].

Основними аспектами децентралізації державного управління як складової модернізаційних реформ є визначення засад передачі повноважень від центру до регіонів та місцевого самоврядування; окреслення меж компетенцій та незалежності при прийнятті рішень місцевої влади; формування механізмів спрямування фінансових потоків та розмежування компетенцій; конституювання механізмів контролю центром регіонів [151, с. 292].

Більш детально інновації державного управління, що здійснюються в умовах його модернізації, будуть проаналізовані в четвертому розділі. Підсумовуючи аналіз якісних змін у державному управлінні, які обумовлені його переорієнтацією на регулювання процесів соціальної модернізації та становлення соціально орієнтованих ринкових відносин, доцільно виділити такі напрями інновацій у діяльності органів державної влади.

1. Заміна авторитарного управління, що ґрунтується на інтересах його суб'єкта, управлінням у взаємодії та з орієнтацією на інтереси об'єкта ("менеджмент участі").

2. Відхід від монополістичного становища органів державної влади та набуття ними статусу суб'єктів соціально орієнтованих ринкових відносин і відповідно ринкової орієнтації управління.

3. Конституювання як основний управлінський принцип суверенітету людини як громадянина і суб'єкта соціально-економічних відносин.

4. Заміна в процесі прийняття та реалізації управлінських рішень бюрократичних механізмів на механізми ринкової орієнтації.

5. Зміна пріоритетів управлінського процесу - замість дотримання правил і процедур орієнтація на цілі та місію, пов'язані з забезпеченням соціального ефекту діяльності органів державної влади.

6. Упровадження упереджувачого характеру державного управління: замість боротьби з проблемами - їх прогностичне визначення та попередження.

7. Заміна критеріїв ефективності: від затратного принципу до принципу результату, тобто задоволення інтересів споживачів результатів діяльності органів державного управління (громадян).

8. Заміна механізмів контролю: пріоритетність зовнішнього контролю (громадського) над внутрішнім (бюрократичним) [234].

Таким чином, державне управління виступає ключовим регулюючим компонентом усіх трансформаційних процесів українського суспільства. Найбільше значення має взаємодія змін державного управління та процесу становлення соціально орієнтованих ринкових відносин в Україні. Системні трансформації діяльності органів державної влади в контексті модернізаційних реформ пов'язані передусім із забезпеченням соціального ефекту ринкових процесів і принципу суверенітету громадянина.

3.3. Інноваційний розвиток вітчизняної системи державного управління: чинники та напрями

Соціальна детермінація управлінських інновацій в Україні визначається не лише потребами соціальних трансформацій суспільства, а й наявними можливостями самої системи державного управління. Інноваційний потенціал державотворчих процесів в Україні є фактором ресурсного (організаційного, кадрового, ціннісно-орієнтаційного) лімітування управлінських реформ у цій сфері і пов'язаний з інноваційним потенціалом усього українського суспільства. “Сукупність цілей (намірів) і допустимих способів їх здійснення, обраних ... суб'єктами в ході інноваційної діяльності, визначають їх інноваційну політику реалізації нововведень. Можливість здійснення останніх створюється самою дійсністю і міститься в інноваційному потенціалі суспільства. Якісні і кількісні характеристики нововведень (об'єктів інноваційної політики) приречені потенціями самого нововведення і інноваційним потенціалом суспільства - початковою умовою інноваційного процесу” [147, с. 23, 24].

Проектування адміністративної реформи, визначення її основних напрямів і завдань без урахування вказаних ресурсних обмежень призводить до утопічності інноваційних проектів у сфері державного управління. Цілком очевидно, що саме утопічність, тобто відсутність належної ресурсної основи в межах існуючих державотворчих процесів, приречла на невдачу численні проекти реформування органів державної влади, які теоретично були непогано обґрунтовані, виходячи з цілей трансформації українського суспільства.

Інноваційний потенціал як поняття - це концептуальне віддзеркалення тієї сфери державного управління, що створює передумови інноваційних змін. У реальному житті інноваційний потенціал проявляється у взаємодії як компонентів самої системи державного управління, так і взаємодії із зовнішніми для нього сферами, що спрямовує інноваційний потенціал на потреби функціонування і розвитку українського суспільства та його окремих сфер життєдіяльності. Крім національного, існує і міжнародний контекст оцінки та функціонування інноваційного потенціалу державного управління.

Відтворення інноваційного потенціалу залежить від здатності акумулювати в межах інноваційного процесу найважливіші ресурси і від відповідності завдань інноваційної сфери інтересам суб'єктів управління. Інноваційний потенціал як сукупність ресурсної, результативної і внутрішньої складових визначається через сумарний показник - обсяг упроваджених управлінських інновацій, ефективність управлінської діяльності щодо завдань розвитку суспільства та низку конкретних показників ефективності самого державного управління внутрішньо системного характеру.

В основі структурування інноваційного потенціалу міститься виділення його ресурсних складових. Ресурсна складова інноваційного потенціалу характеризує перспективні можливості використання конкретних видів управлінських ресурсів відповідно до завдань інноваційного процесу в системі державного управління. Результативна складова відображає результат реалізації наявної можливості, той реальний фактичний інноваційний результат змін у системі державного управління, який є результатом інноваційного процесу. Її можна охарактеризувати як досягнутий рівень потенціалу, що визначається внутрішньосистемними характеристиками державного управління, які визначають можливості реалізації інноваційних потенцій (свого роду "пропускна спроможність" системи державного управління щодо кількості та якості управлінських інновацій, які об'єктивно можуть бути здійснені за даних обставин) [147, с. 127]. В основі визначення результативної складової - кількісні та якісні характеристики управлінських інновацій, з яких складається процес трансформації системи державного управління. Кількісні показники визначаються охопленням компонентів системи державного управління та інтенсивністю інноваційного процесу. Якісні показники характеризуються глибиною управлінських інновацій та показниками інноваційного рівня - віднесенням до інноваційних технологій (принципів управлінської діяльності), організаційних інновацій (структурно-функціональних компонентів системи управління), інновацій в управлінні персоналом тощо. [78, с. 172].

Ресурсна складова інноваційного потенціалу розкриває об'єктивні можливості інноваційного процесу в системі державного управління, а тому саме її дослідження доцільно покласти в основу визначення напрямів управлінських інновацій.

Результативна складова інноваційного потенціалу має досліджуватися в контексті ефективності інноваційної політики у сфері державного управління, а тому є основним компонентом аналізу відповідності потенціалу та реальних інноваційних процесів у сфері державного управління.

Структура ресурсної складової державотворчих процесів в Україні є основою аналізу напрямів інноваційного розвитку системи державного управління. На нашу думку, доцільно виділити людський, організаційний, соціально-регулюючий, інформаційно-комунікаційний та інструментальний ресурси інноваційного потенціалу державного управління. Саме вони і визначають перспективні напрями управлінських інновацій в Україні.

Головним ресурсом управлінських, як і всіх інших інновацій, є людина, її особистісні характеристики, компетенції, професіоналізм, творчий потенціал, мотивація діяльності. Упровадження інновацій як стратегія розвитку системи державного управління виводить на перший план інформаційно-креативні аспекти діяльності (проектно-моделюючий, науково-пошуковий, евристичний тощо) і дає можливість розкритися здібностям державних службовців. Важливо підкреслити, що в сучасних умовах різко зростає особистісна складова управлінських інновацій не лише у зв'язку з усе більшим значенням прийнятих управлінських рішень, а й через високий рівень невизначеності умов їх прийняття та реалізації.

Якщо в умовах жорсткої адміністративної системи державного управління державний службовець був скоріше деперсоніфікованим втіленням управлінської функції, загалом заданої організаційною системою, то в умовах гнучких інноваційних систем управління його індивідуальні здатності відіграють вирішальну роль у функціонуванні організаційних структур. Створюється пряма залежність між якостями управлінця та формуванням інноваційного потенціалу системи державного управління, за якої особистісний розвиток державного службовця набуває соціального виміру. “В інноваційній праці реалізація творчого потенціалу перетворюється з індивідуальної спонуки в об'єктивну суспільну потребу. За допомогою інноваційної діяльності особа має нагоду збереження і прояву своєї індивідуальності як закономірності і необхідності її становлення і розвитку” [147, с. 59].

На цій основі має вирішуватися і питання стосовно стратегії інноваційного розвитку людського ресурсу як інноваційного потенціалу системи державного управління. У вітчизняній науці та практиці державного управління до цього часу мають широку популярність тези стосовно необхідності виключення особистісного фактора з системи детермінант успішної інноваційної діяльності. Ряд фахівців у зв'язку з цим наполягають на “максимальній уніфікації й спрощенні роботи державних службовців” [172, с. 11] вважаючи, що саме таким чином вдасться досягти дебіюрократизації державного управління через певні системні організаційні принципи.

Однак подібна уніфікація неможлива в умовах потреби постійно адаптуватися і різноманіття умов роботи, що впливає з основного організаційного принципу сучасного державного управління - орієнтації на його об'єкт. До того ж вказаний підхід практично позбавляє систему державного управління основного ресурсу інноваційного розвитку - особистісного. Такі орієнтири управлінських реформ також суперечать світовій практиці державного управління, яка ґрунтується на максимальному використанні креативного потенціалу державних службовців в умовах гнучкої і помірно регламентованої організації управлінської діяльності

Основним механізмом мобілізації людського ресурсу інноваційного потенціалу державного управління є впровадження сучасних систем управління персоналом, тобто спеціалізованого різновиду управлінської діяльності, спрямованого на організацію діяльності персоналу органів державної влади. За рахунок управління персоналом забезпечується підвищення ефективності управлінської діяльності, соціоцентрична орієнтація роботи органів державної влади та впровадження принципів ринкової економіки у державне управління, зокрема принципів конкурентності.

Суть управління персоналом становить системну, планомірно організовану дію за допомогою взаємопов'язаних організаційно-економічних і соціальних заходів на процес формування, розподілу і перерозподілу кадрів у системі державного управління, на створення умов для використання трудових якостей управлінців з метою забезпечення ефективної роботи органів державної влади та самоактуалізації в процесі роботи державних службовців.

Основним напрямом розвитку інноваційного потенціалу державного управління є комплекс управлінських заходів щодо

розвитку людського ресурсу в органах державної влади. До нього доцільно віднести наступні напрями управлінської діяльності: визначення потреби щодо персоналу системи державного управління; добір якісного і кількісного складу працівників з їх подальшою розстановкою відповідно до функцій органу державного управління; стратегічні та оперативні питання кадрової політики; підготовка і перепідготовка персоналу, атестація персоналу, планування ділової кар'єри (система розвитку кадрів); адаптація персоналу до змін у функціональному імперативі органів державної влади; формування корпоративної культури державного службовця; постійна робота над системою мотивації персоналу.

За технократичного підходу до роботи з державними службовцями управлінські рішення в цій галузі залежать від вузькогалузевих інтересів управлінської діяльності, тому управління людським ресурсом зводиться до добору кадрів відповідної кваліфікації й їх розстановки відповідно оптимальному рішенням завдань органу державного управління. За гуманістичного підходу в центрі уваги перебуває створення таких умов праці і такий її зміст, які унеможливають відчуження державного службовця від його трудової діяльності і від інших працівників. Відповідно результативність виробництва насамперед залежатиме від рівня мотивації управлінців, що дозволяє повністю задіяти людський ресурс для підвищення управлінського потенціалу органу державної влади.

Гуманістичне управління людським ресурсом найбільш повно втілюється в поведінковій концепції управління, орієнтованій на використання різних методів мотивації. В основі інноваційної моделі гуманістичного управління державними службовцями містяться наступні пріоритети: формування корпоративної культури державної служби та кожного органу системи державного управління; створення умов для професійного зростання, підвищення кваліфікації, безперервного самовдосконалення та самоактуалізації державних службовців; підвищення творчої й організаторської ролі управлінців у здійсненні функцій органів державної влади; гнучке й адаптивне використання “людських ресурсів” у процесі реформування системи державного управління.

Враховуючи значення людського ресурсу для розвитку інноваційного потенціалу державного управління, в процесі його реформування потрібно основну увагу приділяти не безпосередньому керівництву персоналом, а формуванню іннова-

ційних структур і здатності державних службовців та структурних компонентів органу самостійно приймати і реалізовувати рішення з проблем упровадження управлінських інновацій. Цей процес безпосередньо пов'язаний з організацією навчання та новаторства у структурі органу державної влади.

Практика свідчить, що державні службовці дуже чутливі щодо ставлення керівництва до управлінських інновацій. Якщо вони вбачають байдужість вищого керівництва до інновацій, то вони приречені на невдачу при будь-яких подальших зусиллях. Демонстрація максимальної підтримки інноваційним змінам найкраще здійснюється через залучення персоналу органу державного управління до процесу проектування і здійснення організаційних змін. Роль керівництва полягає не тільки в ініціюванні управлінських інновацій, а й у створенні сприятливого інноваційного середовища, що забезпечує підтримку і просування нововведень з боку рядових державних службовців.

У зв'язку з цим фахівці рекомендують використовувати командні організаційні форми в процесі впровадження управлінських інновацій. При цьому цільові команди застосовуються і при виробленні й реалізації програми організаційної перебудови (як суб'єкти інноваційного процесу), і як основні структурні одиниці нової конфігурації органу державного управління. Саме командні форми сприяють швидкому і безболісному поширенню будь-яких інновацій, особливо організаційних [342, с. 7]. Командні форми здійснення інновацій дають змогу забезпечити високу організаційну гнучкість, різко розширити діапазон управління і, що особливо важливо, добитися високої залученості й відповідальності рядових державних службовців. При цьому формується інноваційний клімат і відбувається становлення нової організаційної культури. До найбільш суттєвих елементів управління інноваціями на особистісному рівні у сфері державного управління доцільно віднести організацію змін у кваліфікації та компетенціях персоналу відповідно до змін управлінських функцій, адаптування державних службовців до нестандартних та новаторських форм роботи, розширення можливостей стрімкого кар'єрного зростання та задоволення потреб у самовираженні, формування сильної системи мотивації інноваційної діяльності державних службовців та підвищення їх ролі в діяльності органу державного управління загалом.

Організаційний ресурс інноваційного потенціалу державного управління визначається оптимальністю взаємозв'язків

основних його структурних компонентів на всіх рівнях з погляду забезпечення ефективності досягнення поставлених цілей діяльності. Організаційна структура інноваційного потенціалу виявляється в зв'язках між усіма учасниками інноваційної діяльності [147].

Інноваційна спрямованість розвитку системи державного управління та необхідність її оновлення визначають важливість чіткої відповідності принципів організації і структурно-організаційних взаємозв'язків у процесі впровадження управлінських інновацій. Йдеться про пошук оптимальних шляхів привнесених інноваційних імпульсів у реально існуючу систему державного управління. Зрозуміло, що в міру розширення інноваційних перетворень потрібне науково обгрунтоване формування функціонально-елементної бази інноваційного розвитку.

Загалом дослідники вважають найважливішим у процесі впровадження інновацій процес трансформації внутрішньої структури системи державного управління, тобто інтерорганізаційні процеси, пов'язані з налагоджуванням системи взаємозв'язків і взаємозалежностей компонентів системи державного управління. Зараз особлива увага приділяється запуску самоорганізаційних механізмів інтерорганізаційних процесів, що є основним завданням упровадження інновацій [130]. Відтак організаційне проектування стає найважливішим напрямом управління інноваціями.

Таке проектування на рівні методології задає дві осі орієнтації інноваційного процесу у сфері державного управління. Перша - на внутрішні структури, внутрішні взаємодії елементів, чинників і підсистем. Ця орієнтація заснована на децентралізації і самостійності підрозділів, що і забезпечує їх високу маневреність, оперативність, множинність форм організацій, різноманітність нових методів, технологій, послуг, гнучкість структур і методів управління.

Друга вісь системи орієнтована на зовнішнє середовище, вона пов'язана з реалізацією довготривалих тенденцій, із стабільністю функціонування системи в зовнішньому середовищі. Ця друга тенденція розвитку організації заснована на механізмі консолідації й інтеграції, який створює синергетичний ефект злиття маргінальних інновацій в єдиний інноваційний процес трансформації системи державного управління в контексті соціально-ринкової модернізації українського суспільства. На

підставі узагальнення двох тенденцій розвитку виникають чотири основні функціональні категорії ознак успішності впровадження системи управлінських інновацій: адаптація системи державного управління до середовища, її ціледосягнення з позицій адекватності потребам об'єкта управління, інтеграція елементів і їх взаємовідносин, а також підтримка внутрішнього принципу самоорганізації - стабільність системи державного управління.

Властивості інноваційної системи державного управління засновані на вдосконаленні взаємодії двох протилежних тенденцій: децентралізації і диференціації, з одного боку, і централізації і інтеграційних процесах - з другого. Для того, щоб система могла функціонувати в цілому оптимально, у ній повинно відбуватися накопичення різнорідних функціональних підсистем і елементів, здатних у різних просторових і тимчасових рамках діяльності органів державного управління виконувати роль посередників, носіїв інновацій, альтернативних елементів тощо. Наявність багатьох потенційних форм та методів реалізації управлінських функцій утворює просторову рамку системи, а численні учасники, підсистеми і альтернативні елементи, що використовують у своїй діяльності різноманітні ресурси взаємопов'язані і переплетені безліччю зв'язків, що забезпечує підвищення загальної життєздатності і стійкості системи державного управління [129].

Самостійним аспектом розвитку організаційного ресурсу інноваційного потенціалу державного управління є забезпечення ефективності самого інноваційного процесу. Організація інновації включає три принципові аспекти:

- безпосередній суб'єкт інноваційної діяльності (управлінську структуру чи групу людей, що здійснюють розробку, впровадження і виробництво інновацій);
- сукупність процесів і організаційних дій, спрямованих на виконання необхідних функцій та інноваційної діяльності;
- структури, що забезпечують внутрішню впорядкованість системи державного управління і вдосконалення взаємозв'язків між її елементами і підсистемами.

З цієї точки зору організацію інновації слід розуміти як процес упорядкування інноваційної діяльності її суб'єктом у напрямі визначення всіх компонентів, процесів і процедур, які відбуваються в інноваційній діяльності. У розвинених країнах як основа організації інноваційної діяльності добре зарекомен-

дувала себе модель, орієнтована на використання потенціалу саморозвитку та самоуправління, і принципи організаційного проектування і “модульної спеціалізації”. Ця модель забезпечує високу інноваційну активність структурних елементів системи. Основний принцип моделі - формування максимально самостійних у своїй діяльності елементів, які пов’язані у загальну систему лише на рівні стратегії та інформаційних потоків. Таким чином забезпечується трансформація жорстких ієрархічних управлінських систем у відкриті системи з великим рівнем диверсифікації діяльності, свободою творчості, адаптивністю, гнучкістю, сприйнятністю до слабких сигналів тощо.

Організаційний аспект системи управлінських інновацій включає в себе створення організаційних структур для їх запровадження і ресурсне забезпечення реалізації інноваційної стратегії розвитку та відповідних планів заходів. Складність, невизначеність, креативний характер інноваційного процесу роблять організацію і координацію роботи виконавців однією з головних функцій у процесі управління. Процес організації включає не лише формування управлінських структур, а й розподіл повноважень, відповідальності та матеріальних й інформаційних потоків між виконавцями. До функцій організації процесу управління входять проектування процесів управління, розробка заходів по уніфікації, типізації і стандартизації процедур, методів, прийомів, а також розподіл інформації по підсистемах менеджменту; формування кадрового ресурсу інноваційного процесу. Фактично найважливішою функцією управління в інноваційних системах є підвищення організаційно-інструментального рівня управлінського процесу.

Процес організації інновацій у системі державного управління розглядається передусім як процес відлагодження нових взаємодій, поглиблення спеціалізації в наданні управлінських послуг та посилення тенденцій до кооперації структур управління. Організаційне проектування зводиться передусім до створення і реорганізації організаційних структур системи державного управління з метою їх найбільшої відповідності інноваційному характеру діяльності.

Ще одним найважливішим аспектом організації інноваційного процесу є використання й передача владних повноважень. У жорстко централізованій системі управління з високою концентрацією повноважень у керівників вищого рівня коор-

динаційні процеси неефективні. Інноваційні процеси стимулюють трансформацію механізмів взаємодій структурних елементів системи державного управління. Інновації багатогранні, різноманітні і трудомісткі за своєю суттю, вимагають перерозподілу повноважень між вищими й нижчими рівнями системи державного управління, змінюючи співвідношення централізації і децентралізації управління. Однією з сучасних тенденцій розвитку державного управління є її перетворення в об'єднання різноманітних центрів надання послуг населенню. Разом із зростанням децентралізації для успіху інноваційної діяльності необхідний процес компенсації роздробленості і фрагментарності. Це полягає в удосконаленні механізмів інтеграції і консолідації структурних компонентів системи державного управління. Оптимальне поєднання централізації і децентралізації управління спостерігається при делегуванні повноважень на нижчий рівень у межах передачі функцій задоволення потреб споживачів управлінських послуг.

Саме на цьому рівні державні структури самі визначають номенклатуру послуг, ціни, постачальників, обсяги надання послуг тощо. В таких умовах центральні органи державного управління отримують свободу для стратегічного планування і прогнозування. Делегування повноважень дає змогу прискорити процес ухвалення рішень, підвищити відповідальність і зацікавленість рядового працівника. При такому розподілі повноважень зростає гнучкість, маневреність і рівень оптимізації ухвалюваних рішень, що особливо необхідне в процесі реформування системи державного управління. Оптимальному процесу делегування повноважень найбільш адекватні так звані дивізіональні організаційні структури, а також проектні робочі групи та інші апробовані у сфері управління бізнесом гнучкі форми організації управлінської діяльності.

Окремим аспектом здійснення організаційних інновацій у системі державного управління є їх підпорядкування принципу відповідності затрат результатам. У сучасних умовах цей принцип переважно інтерпретується як радикальне скорочення персоналу та організаційних структур, що обґрунтовується звуженням повноважень органів державного управління при переході від авторитарної до демократичної моделі управління. Однак при цьому потрібно мати на увазі, що основним напрямом організаційних інновацій є все ж не здешевлення держав-

ного управління, а його оптимізація. “Не можна однозначно вітати заклики до скорочення обсягу державного управління, особливо якщо він не заміщується самоврядними механізмами громадянського суспільства” [338, с. 13, 14]. Кадровий склад, організаційна структура, обсяги державного управління мають визначатися соціальними потребами, а не завданнями бюджетної економії.

Людський та організаційний ресурси інноваційного потенціалу є основними при визначенні напрямів інноваційного розвитку державного управління. Проте й інші його складові є суттєвими для програмування управлінських інновацій.

Інструментальний ресурс інноваційного потенціалу державного управління досить близько пов'язаний з його організаційною складовою. У вітчизняній управлінській практиці він визначає передусім можливість адаптації бізнес-технологій для формування нового інструментарію державного управління, переорієнтацію традиційного інструментарію адміністративного управління на гнучке державне регулювання ринкового середовища, а також розширення спектра застосування традиційних державних управлінських інструментів (нормативне регулювання, податки, адміністративний примус тощо). Окремим напрямом управлінських інновацій є використання інформаційних технологій як нового матеріально-технічного базису інструментарію державного управління.

Інформаційно-комунікаційний ресурс інноваційного потенціалу державного управління визначає можливість упровадження інновацій у систему управлінських відносин, передусім з використанням реординаційних та координаційних відносин; становлення партнерських міжособистісних відносин у межах інноваційної управлінської культури в системі органів державної влади; формування електронних систем комунікації як між органами державної влади, так і державних інститутів зі структурами громадянського суспільства. Особливості інноваційної діяльності у сфері державного управління пред'являють підвищені вимоги до видів і форм комунікацій у системі органів державної влади. Характер інноваційних перетворень, невизначеність, альтернативність підходів і багатоваріантність рішень вимагають різноманіття форм і диференціації видів комунікацій у процесі впровадження управлінських інновацій. Комунікації слугують передусім забезпеченню ухвалення якісних рішень на основі досягнення достатньої повноти інформації. Велике зна-

чення мають комунікації із зовнішнім середовищем. Ефективність комунікацій цілком залежить від організації процесів передачі інформації й оптимальності її використання. Загалом перспективи інновацій у галузі державного управління тісно пов'язані з поширенням комунікаційних мереж і оптимальною організацією інформаційних каналів. Основою вдосконалення управлінських комунікацій є впровадження принципу дихотомії комунікації (не лише як дії, а й як взаємодії).

Соціально-регулюючий ресурс інноваційного потенціалу державного управління визначає його можливості трансформуватися з авторитарно-бюрократичної системи, орієнтованої на забезпечення пріоритетності інтересів держави, у демократичну, спрямовану на потреби громадянського суспільства та його інститутів. Серед основних напрямів інноваційної перебудови системи взаємодії державних інститутів з суспільством - забезпечення прозорості системи державного управління, розширення участі громадян та їх організацій у процесі підготовки рішень, повне інформування громадськості щодо діяльності органів державної влади, дебюрократизацію відносин між державними службовцями та населенням [360].

Основним показником цього аспекту управлінських інновацій є зростання соціальної цінності державного управління. “Лише тоді можна говорити про соціальну цінність управління, коли воно відображає сутність діалектики взаємодії приватних і публічних соціальних потреб та інтересів, виконує в суспільстві функцію забезпечення соціальної свободи і справедливості і тим самим може слугувати ефективним регулятором суспільних відносин, сприяти їх упорядкуванню і соціальному прогресу” [295, с. 9].

Формування демократичного державного управління має пряме відношення до формування в Україні громадянського суспільства, оскільки “авторитаризм” - це не лише найбільш зручна та прийнятна для властей матриця існування їх ціннісних орієнтацій, але й прямий результат співучасті населення в будівництві форм державного правління. Найбільш ефективний засіб подолання авторитаризму - демократичне регулювання політико-адміністративних відносин, державного управління як атрибута здійснення політичної влади. Зміни в діяльності державно-адміністративних структур є основою демократичної трансформації відносин держава - громадянське суспільство. Важливим напрямом реалізації інноваційного потенціалу державного

управління є також перерозподіл повноважень між політичною та адміністративною елітами. За рахунок цього можливо подолати корпоративний бюрократизм чиновництва, його незалежні дії і від політичного керівництва, і від суспільства.

Підсумовуючи можливості ефективного використання інноваційного потенціалу державного управління, доцільно сформулювати основні механізми його максимізації у процесі здійснення модернізаційних реформ. До головних механізмів забезпечення розкриття інноваційного потенціалу державного управління слід віднести:

- формування ефективної інноваційної інфраструктури, створення умов для прояву ініціативи в структурах державного управління щодо впровадження управлінських інновацій;

- інституційне забезпечення інноваційної діяльності в органах державного управління з формуванням відповідних управлінських підрозділів;

- постійне вдосконалення і диверсифікація організаційних форм здійснення інновацій;

- створення інноваційних банків інформації щодо реформування системи державного управління, організація та фінансування користування ними;

- постійний моніторинг інноваційної діяльності в органах державного управління, створення мережі консультативно-інформаційних центрів як для моніторингу, так і для підтримки інноваційної діяльності в органах державної влади;

- організацію проведення теоретичних досліджень у сфері управлінських інновацій з виходом на формування практичних проектів з чіткими критеріями їх оцінки;

- концентрацію зусиль на невеликій кількості інноваційних загальнодержавних програм у сфері державного управління, забезпечення їх фінансування з додаткових джерел (наприклад від приватизації);

- забезпечення можливостей для творчої діяльності кожного державного службовця з відповідними змінами у системі комунікації, кадрової підготовки та відбору, атестації тощо;

- створення умов, які стимулюють органи державного управління до впровадження інновацій, зокрема через використання принципів конкуренції;

- опору на нові управлінські технології в стратегічному плані з узгодженням організаційних та технологічних аспектів управлінських реформ;

- системне планування та проектування управлінських інновацій з урахуванням рівнів та специфіки роботи органів державного управління;

- інформаційну та нормативно-правову підтримку управлінських інновацій з формуванням інноваційної стратегії розвитку системи державного управління, що має бути закладено в Концепцію адміністративної реформи;

- залучення до трансформації державного управління ресурсів суспільства через механізми соціального партнерства;

- орієнтацію на зростаючі за якістю стандарти управлінських послуг;

- використання світового досвіду управлінських інновацій;

- стимулювання зниження витрат функціонування управлінської інфраструктури та трансакційних витрат [78; 91].

3.4. Адаптація світового та європейського досвіду інновацій у державному управлінні

Модернізаційні реформи як суспільства, так і системи державного управління в Україні здійснюються з орієнтацією на соціальні та управлінські стандарти європейського співтовариства. Оскільки євроінтеграція є основою стратегічного розвитку України, управлінські інновації мають чітко узгоджуватися з відповідними тенденціями в європейських країнах, що вже виражені не лише в національних, а й загальноєвропейських інститутах. З іншого боку, в умовах відсутності значного національного досвіду державобудування наша країна має звертатися до європейського досвіду і поза перспективами євроінтеграції. Адже це соціокультурно найближчі для нас зразки та практики управлінської діяльності, застосування яких вимагає в нашій країні мінімум адаптації. “Критичне осмислення зарубіжного досвіду із урахуванням як новітніх економічних, політичних, управлінських знань (теорій, концепцій), так і національної специфіки в Україні дасть змогу створити сучасну, високо-ефективну систему державного управління” [351, с. 66].

Безумовно, застосовувати європейський досвід здійснення управлінських інновацій потрібно з урахуванням як національних традицій, так і національних інтересів. Ця умова виконується в тому випадку, коли інноваційний досвід застосовується на основі добре розробленої концепції реформування вітчизняної

системи державного управління, цілепокладальний компонент якої має виключно національний характер. “Якщо технології можна запозичити, узяти з того чи іншого досвіду, то ідеологія державного управління в кожній країні повинна самостійно формуватися її інтелектуальними й політичними елітами” [20, с. 10]. Таким чином, аналіз інновацій в європейських системах державного управління здійснюється під кутом зору адаптації до вітчизняних потреб тенденцій розвитку, механізмів, технологій управлінської діяльності. Соціальна ж спрямованість управлінських реформ визначається особливостями національних завдань системної трансформації українського суспільства.

Управлінські інновації в Європі мають не характер ситуативної адаптації до соціальних змін, а планомірний та систематичний характер удосконалення державного управління в контексті загальнодержавної стратегії розвитку. Тому конкретна форма їх здійснення, тобто процес реформування управлінських структур та форм діяльності, є постійним елементом державного управління. “Адміністративна реформа є постійною темою в адміністраціях європейських країн” [151, с. 291].

Інноваційний процес у національних системах державного управління підпорядкований загальним вимогам до країн Євросоюзу, що впливають із стратегії євроінтеграції. Згідно з Копенгагенськими та Мадридськими критеріями йдеться про адміністративні реформи в межах вимог Євросоюзу, а не просто реформи, вмотивовані внутрішніми процесами в країні. “Вплив права ЄС і співпраця в управлінській сфері усе більше позначаються на адміністративних, організаційних, правових і політичних структурах держав-членів. Правова форма європеїзації привела до виникнення Європейського адміністративного простору, який ще називають Європейською моделлю публічної (або державної) служби” [86, с. 44, 45]. Саме це визначає загальноєвропейський соціальний контекст адаптації управлінських інновацій країн Євросоюзу для здійснення адміністративної реформи в Україні, пов’язаний з її загальною орієнтацією на європейський адміністративний простір.

Разом з тим слід мати на увазі, що засновницькі договори про Європейський Союз не передбачають повноважень співтовариства щодо організації державного управління завдяки великим національним відмінностям. Тому співпраця у цій сфері та вплив Євросоюзу мають досить великий і всезростаю-

чий характер, але не жорстко регламентований офіційними документами. Це означає, що використання європейського досвіду впровадження управлінських інновацій може здійснюватися дуже гнучко в широкому соціокультурному контексті.

Неформальне узгодження інноваційних процесів у європейських країнах здійснюється передусім на основі розробки концептуальних новацій. Починаючи з кінця 90-х рр., загальноновизнаною основою реформування систем державного управління є концепція “good governance”. Це нова концепція розуміння державного управління, запропонована ООН у документах Програми розвитку в 1997 р. Концепція поєднує демократію з ефективністю управління в сучасних умовах інформаційного суспільства і являє собою демократичний варіант державного менеджменту [315].

Що стосується концептуального обґрунтування інноваційних проектів, то найбільш поширеною концепцією управлінських інновацій як безперервного процесу вдосконалення у світовій та європейській практиці є модель Кайзен (Kaizen). Основними концептуальними компонентами моделі Кайзен, що мають найбільше значення для управлінських інновацій у системі державної влади, є наступні.

1. Обґрунтування методології та інструментарію переорієнтації управлінської діяльності на якісні показники, що забезпечує еволюційне самовдосконалення системи державного управління.

2. Орієнтація на так зване бездефектне управління, при якому помилки, які можуть привести до розбалансування системи державного управління, зводяться до мінімуму.

3. Встановлення безпосереднього зв'язку еволюції системи управління з потребами її об'єкта шляхом упровадження маркетингового принципу орієнтації органів державного управління на потреби споживача (маркетизація державного управління, формування системи державного маркетингу, упровадження клієнталістських принципів функціонування державної служби).

4. Детальне узгодження всього процесу управління за інструментарієм, часом, простором, виконавцями тощо, що забезпечує його вдосконалення за рахунок маргінальних покращень кожного елемента управлінського циклу.

Слід сказати, що у вітчизняній управлінській практиці, незважаючи на високу ефективність моделі Кайзен як методології управлінських інновацій, вона практично не задіяна при

розробці концепцій реформування державної служби та системи державного управління. Це можна пояснити тим, що більшість дослідників орієнтуються на швидке і радикальне оновлення державного управління в Україні, не бажають здійснювати складний процес адаптації моделі, а прагнуть отримати швидкий результат інновацій на виході системи державного управління як підвищення її кумулятивної ефективності. На нашу думку, таке нехтування еволюційною методологією впровадження інновацій є необґрунтованим, оскільки за її рахунок можна здійснити суттєві вдосконалення без значних матеріальних та організаційних витрат, до інноваційного процесу долучається весь загальний рядових державних службовців, а не лише ініціатори інноваційних проектів, а в центрі уваги виділяються конкретні управлінські процеси, що для громадянина - споживача управлінських послуг навіть більш важливо, ніж кумулятивна управлінська ефективність системи державної влади. На необхідність широкого застосування моделі Кайзен для еволюційного впровадження управлінських інновацій наголосив Берлінський конгрес Європейської організації за якість (1996 р.). Зокрема, практика свідчить, що еволюційні інновації, якщо забезпечується умова безперервності їх розробки і впровадження, у міру накопичення цілком можуть бути зіставлені за значущістю з радикальними інноваціями і забезпечують необхідну системну трансформацію управлінських структур.

З методологічного боку еволюційні інновації у системі державного управління здійснюються двома шляхами. По-перше, це маргінальні управлінські інновації, впровадження яких стимулюється проблемою в межах органу державного управління. Передусім це низька якість управлінських послуг та скарги громадян - їх споживачів. Рішення подібних проблем шукають або перевіряють в органі державного управління до того часу, поки одне з них не виявиться правильним і не приведе до вирішення проблеми. Це рішення може бути знайдене просто адаптацією до нової ситуації або пошуком нової орієнтації чи шляхів ведення процесу, звичайно адаптацією нової практики за допомогою бенчмаркінгу.

По-друге, це постійне вдосконалення діяльності державних службовців на основі віддзеркалення внутрішніх і зовнішніх умов, безвідносно до швидкоплинних проблем. Цей процес має системний характер, оскільки здійснюється на основі кращого розуміння існуючих умов процесів державного управління та їх

взаємозв'язку. У результаті накопичується база знань, і відповідно зростають можливості вирішення як швидкоплинних, так і системних управлінських проблем. Таке систематичне вдосконалення при належній організації здійснюється на всіх рівнях державного управління: індивідуальному, груповому, організаційному. За рахунок їх взаємопереплетення та узгодження досягається мета цілеспрямованої інноваційної зміни як системи, так і окремих компонентів державного управління. Саме таку модель еволюційних управлінських інновацій і обґрунтовує модель Кайзен. “Кайзен, або безперервне вдосконалення, є філософською системою, згідно з якою кожен співробітник на будь-якому посту і на будь-якому рівні діяльності ... активно працює в цілях поступової зміни і поліпшення всіх процесів. Кайзен заснований на теорії, що поліпшити можна все, яким би складним і хитромудрим воно б не було” [141, с. 132].

Еволюційна модель управлінських інновацій на основі концепції Кайзен впливає на інноваційний процес чотирма способами.

1. Формування системи (мережі) маргінальних інновацій, що визначають спосіб трансформації системи державного управління. Концепція безперервного вдосконалення і сприйняття її кожним державним службовцем породжують все нові додаткові інновації у вигляді поступових удосконалень тих чи інших елементів управлінської діяльності. Це забезпечує стійкі і цілком вимірні результати при залученні невеликих матеріальних та організаційних ресурсів. Одержаний ефект за цілим рядом напрямків адміністративної реформи цілком здатний зробити непотрібними радикальні інновації в державному управлінні. Тому при подальшій розробці концепції адміністративної реформи настійно рекомендується хоча б частково замінювати радикальні удосконалень набором поступових змін. Крім інших чеснот, такий підхід приводить до зниження рівня новизни й складності і, унаслідок цього, до зменшення невизначеності й організаційних конфліктів, які постійно супроводжують реформування органів державної влади.

2. Формування та постійне нарощування інтелектуальної (теоретико-методологічної та операціонально-практичної) бази системи управлінських інновацій у сфері державного управління. Завдяки безперервному вивченню напрямів можливих інноваційних змін, яке запускається та інтенсифікується в процесі еволюційного впровадження управлінських інновацій, зростає

обґрунтованість інноваційних проектів та програм. Такий ефект поліпшує процес генерації, оцінки й відбору ідей як на індивідуальному, так і на груповому та системному рівнях, забезпечуючи якість та визначеність трансформацій у системі державного управління.

3. Концепції безперервного вдосконалення управлінської діяльності максимально відповідає завдання адаптації на соціально-психологічному рівні державних службовців до моделі інноваційної діяльності, передусім за рахунок узгодження особистісних порогів сприйняття змін та організаційних заходів з їх запровадження. Це підвищує готовність і мотивацію всієї системи державного управління до інноваційної діяльності, а також її кумулятивну здатність до інновацій. З управлінської практики відомо, що саме модель еволюційних інновацій до мінімуму знижує індивідуальні бар'єри та опір трансформаційним процесам.

4. Еволюційні механізми здійснення інновацій у системі державного управління значно підвищують керованість цього процесу за рахунок більш якісних процесів аналізу, планування, контролю інновацій. Значною перевагою є також можливість достатньо точного прогнозування маргінальних інноваційних змін у системі державного управління та їх соціальних результатів, а також можливість застосування значно різноманітнішого інструментарію державного управління в цьому процесі, ніж під час здійснення радикальних інновацій.

Для того, щоб еволюційна модель управлінських інновацій стала дійсно основою системних трансформацій державного управління, а не зміцненням традиційних форм його функціонування, необхідно забезпечити наступні елементи інноваційної стратегії:

- зміну корпоративної культури державних службовців у бік солідарності, співпраці та командної роботи, безперервного вивчення шляхів удосконалення управлінських процесів, терпимості до інших думок і критичного ставлення існуючого становища, відкритості новим ідеям, незалежно від їх походження, готовності до змін і адаптації й сприйняття їх як основних організаційних процесів в організації;

- розвиток здібностей і мотивації у кожного державного службовця з тим, щоб він брав активну участь у безперервному вдосконаленні управлінських процесів на своєму робочому місці;

- часткову та поступову зміну ролі керівництва, з виходом на перший план функцій ініціювання змін, консультуван-

ня, координації, а також активної співучасті в інноваційних заходах з відповідною часткою відповідальності за їх результативність;

- виділення ресурсів і часу, необхідних для впровадження інноваційних форм управлінської діяльності;

- введення в практику засобів й інструментів, що дають змогу, зокрема, стимулювати творчу активність державних службовців і орієнтувати їх на системне вирішення маргінальних проблем на робочому місці.

Таким чином, основні напрями впровадження еволюційної моделі управлінських інновацій залежать переважно від застосування “м’яких”, а не “жорстких” інструментів здійснення інновацій.

Найбільшу роль у процесі еволюційної трансформації системи державного управління, крім розширення можливостей потенціалу людського ресурсу та організаційного потенціалу, має вдосконалення системи комунікації й інформації. Система має забезпечувати інтенсивне циркулювання інформації, необхідне для здійснення маргінальних управлінських інновацій на робочому місці, у протилежному разі не відбудеться їх мережної взаємодії та узгодженості.

Концепція радикального вдосконалення процесів (Кайріо) є менш поширеною в європейській практиці державного управління. Причиною цього є те, що радикальні управлінські інновації часто пов’язані із соціальною дестабілізацією і з трудом підлягають раціональному прогнозуванню й моделюванню. В останні роки більшість європейських країн використовують радикальні інновації переважно на рівні цілепокладання управлінської діяльності та системної перебудови. Внутрішньо-системні трансформації забезпечуються передусім еволюційним шляхом, що дає змогу здійснювати реформи державного управління плавно і без надмірних перебудов.

Система радикальних управлінських інновацій об’єднує такі підходи, як бенчмаркінг, реінжинірінг, цілеспрямовані радикальні інноваційні проекти, системні інноваційні процеси на основі системного аналізу в єдиний процес внесення радикальних і швидких змін у систему державного управління. Реалізація цієї методології забезпечує швидке зростання необхідних показників ефективності чи нарощування управлінських послуг (а також інтенсивності реформування і впровадження системних інновацій) у кілька разів, тоді як при безперервному вдосконаленні - тільки на 10-20% у рік.

На нашу думку, в Україні доцільно застосовувати саме європейську концептуальну модель упровадження управлінських інновацій. Радикальні інновації мають визначати загальносистемні зміни, пов'язані з формуванням нової моделі державного управління, її нових орієнтирів та цілей діяльності. Що стосується власне конкретних змін у технологіях та механізмах державного управління, то тут більш застосовною є методологія еволюційних змін, що спирається передусім на поступове формування нової управлінської культури та формування нових управлінських здатностей державної служби.

Змістовно система управлінських інновацій в Європі спрямована на трансформацію державного управління в механізм обслуговування потреб клієнтів - громадян, соціальних організацій, суспільства. Так звана "клієнталітська модель" державного управління впроваджується і вдосконалюється вже чверть століття і характеризується багатьма дослідниками як нова управлінська парадигма в діяльності органів державної влади. "Зміна парадигм вбачається у зміні способів дії та мислення. Влада як фірма з обслуговування, громадянин як клієнт, держава як ринок, дії уряду як конкуренція, муніципалітет як група афілійованих компаній - ось до чого прагне зміна парадигм" [141, с. 34].

Фокусом управлінських інновацій виступає бачення громадян як клієнтів, інтересам яких має бути підпорядкована вся діяльність держави. Виходячи з цього інноваційного принципу, трансформуються всі елементи системи державного управління. Так формується принципово нова модель взаємодії органів державної влади та громадян і структур громадянського суспільства. Вона ґрунтується на масовому залученні до сфери державного управління технологій та механізмів функціонування ринку. "Націленість на задоволення певних потреб споживачів передбачає бачення громадянина як клієнта-покупця. Підхід "нове державне управління", що формується в європейських країнах від 80-х рр. минулого століття, наполягає у своїй практиці на тому, що всі державні функції мають системно переглядатися, щоб урешті-решт збільшити конкуренцію в галузі надання послуг громадянам" [114, с.16].

В Європі реформування державного управління для надання управлінських послуг здійснюється на основі спеціальних документів, серед них: Хартія прав споживачів державних

послуг (Бельгія, 1992), Хартія прав громадян (Великобританія, 1992), Нагляд за дотриманням якості (Іспанія, 1992), Ініціатива стандартів якості (Канада, 1992), Хартія державних послуг (Франція, 1992), Хартія дотримання якості при наданні державних послуг (Португалія, 1993). У вказаних та інших документах нормативно конституюється становлення клієнталістської моделі державного управління, що ґрунтується на державному менеджери́змі. Прямо вказується на зв'язок управлінських інновацій клієнталістсько-менеджеріального типу із загальною тенденцією до формування демократичної й відкритої для суспільства системи державного управління.

Сутність управлінських інновацій полягає в тому, що громадяни з пасивних платників податків перетворюються в активних клієнтів - споживачів послуг державного управління, відповідно державна служба стає прозорою і підконтрольною громадянам, а відносини між нею та громадянином мають ринково-клієнтарний характер, що підриває основи бюрократії. "Маркетизація" взаємовідносин громадянина з апаратом управління сприяє підвищенню ефективності роботи чиновників. В умовах нової системи державного управління чиновник бореться за клієнта, оскільки послугу можуть надати різні державні організації та громадські структури. Щоправда, при цьому знизився соціальний статус державного службовця з породженням відповідних кадрових проблем, проте ця проблема вирішується спеціальними заходами з розвитку людського потенціалу державного управління [233].

Спрямованість управлінських інновацій на розширення можливостей громадян у сфері державного управління регламентується в низці європейських документів. Зокрема, Служба державного управління ОЕСР в документі "Управління як надання послуг: громадськість як клієнт" формулює наступні компоненти надання послуг як процесу реагування на потреби громадськості.

1. Відкритість - клієнти повинні знати, яким чином здійснюється державне управління, які чинники обмежують діяльність державних службовців, хто за що несе відповідальність і як можна виправити ситуацію у випадку неправильних дій.

2. Залучення клієнтів - відносини з клієнтами як активними учасниками пропозицій та дій органів державної влади.

3. Задоволення потреб клієнтів - надання послуг відповідно до конкретних запитів людей.

4. Доступність - клієнти повинні мати легкий доступ до органів влади в зручний час та до інформації в зручній формі [73].

Проте лише орієнтацією на клієнта зміст управлінських інновацій не вичерпується. Загалом інноваційний процес у сучасній Європі спрямований не лише на підтримку демократизації органів державної влади ринковими механізмами, а загалом на ринкову трансформацію (маркетизацію) діяльності держави з масовим упровадженням державного менеджеризму. Узагальнено основні напрями інноваційних трансформацій європейських систем державного управління доцільно визначити таким чином.

1. Приватизація державних підприємств та нова модель поділу праці між державним та приватним секторами економіки.

2. Скорочення державного апарату та позбавлення чиновників пільг.

3. Заходи з надання гнучкості управлінню фінансами.

4. Реорганізація керівництва міністерствами, замість політичних керівників - жорсткі управлінці.

4. Державний менеджеризм на основі ринкових відносин та конкуренції. Контрактно-ринковий підхід до виробництва громадських послуг для громадян.

5. Створення в процесі реорганізації нових органів виконавчої влади, не залежних від міністерств.

Європейська державна адміністрація інноваційного типу на сьогодні виглядає наступним чином: “конкуренція між фінансованими державою послугами, що дозволяє користувачам здійснювати економічно ефективний вибір; імітація конкуренції в монополізованих галузях; конкуренція в межах державної адміністрації для забезпечення додаткових послуг; конкуренція в межах державної адміністрації з допомогою “перевірки ринком”, у тому числі “закупки” послуг приватного сектора; “самоприватизація” чи в крайньому випадку порівняння витрат; при неможливості вибору квазіконкуренція за допомогою показників ефективності діяльності, вивчення рівня задоволеності (споживачів); оплата за результатами діяльності; виділення державних коштів за результатами діяльності” [141, с. 35].

Дослідники вважають, що найбільшим досягненням нової моделі державного управління є руйнування традиційної державної бюрократії та адміністративних традицій державного управління. В англосаксонських та скандинавських країнах

його слід вважати повним, в інших європейських державах цей процес перебуває на різних стадіях завершення (у Німеччині, наприклад, клієнталізм повністю впроваджений лише на рівні місцевих урядів).

Як і будь-які системні новації, клієнталізм та менеджеризм у державному управлінні породжують певні проблеми. Для їх вирішення зараз розробляється та починає впроваджуватися новий дискрет управлінських новацій, що дістав назву “нові основи демократичного державного управління”. Критика спрямована на підприємницький підхід до ринку й конкуренції та до споживача як домінуючого механізму управлінського впливу у сфері державного управління.

За допомогою ще однієї серії нововведень європейські держави прагнуть вирішити цілий ряд проблем узгодження ринкових трансформацій систем державного управління та їх традиційних форм діяльності. Передусім йдеться про проблеми, пов’язані з певною фрагментизацією державної служби. Реформовані наприкінці ХХ ст. органи державного управління поділяються на повністю ізольовані одна від одної агенції (як сегменти бізнесу за принципом продукції з тим, щоб забезпечувати весь процес створення додаткової вартості). Між тим у сучасному суспільстві домінують не принципи дезінтеграції, а принципи кооперації - як у ринковому, так і в державному секторах, тобто зовсім інший напрям еволюції управління. У системі державного управління взаємозв’язок проблем у галузі безпеки, захисту навколишнього середовища, соціальної інфраструктури, громадського транспорту, освіти тощо має пріоритетне значення для успіху державної політики, а тому реальне завдання полягає в координації та інтеграції послуг, що виробляються окремими державними службами. Таким чином, однією з пріоритетних цілей сучасних управлінських інновацій є інтеграція та узгодження діяльності органів державного управління, сегментованих за функціями згідно з менеджериальною моделлю.

Важливим напрямом інноваційних змін є становлення неадміністративних форм управлінської діяльності держави як доповнення домінуючих маркетингових механізмів. Йдеться про неповну відповідність принципів ринку та конкуренції для держави та адміністрації як механізмів управління. Через перерозподільчий характер державного сектора вільний споживацький вибір у багатьох сферах виявився неефективним як інструмент

гармонізації попиту на громадські ресурси. В сучасній Європі зростає розуміння необхідності диференціації ринкових та адміністративних функцій державного управління завдяки диференціації політико-адміністративної та економічної систем і їх суб'єктів (у першій діє громадянин, у другій - споживач). У зв'язку з цим управлінська практика концентрується на більш точному та спеціалізованому розумінні поняття послуги державного управління і відділенні його від адміністративних актів суверенної влади, де клієнталізм має лише вторинне значення. Нову якість державного адміністративного управління в європейських країнах планують отримати за рахунок маргінальних змін, що стосуються перенесення політики збережень, приватизації та внутрішньої раціоналізації на тактичний рівень і відновлення політико-адміністративних засад державної стратегії.

Крім удосконалення державного менеджеризму, важливим об'єктом управлінських інновацій є проблема диверсифікованих критеріїв діяльності органів державного управління. Прагнення інтегрувати ринкові елементи як функціональний еквівалент приватного виробництва та розподілу в існуючу систему важелів державного управління суперечить очевидному факту відсутності єдиної чи найкращої моделі управління для всіх об'єктів. Для диверсифікованого спектра видів діяльності органів управління неможливо вимірювати всі підрозділи з допомогою єдиних стандартів та норм. У зв'язку з цим європейські фахівці вважають, що "політика управління має залишатися відкритою відносно різноманітних суспільних функцій та інших видів адміністративної діяльності" [141, с. 37].

Таким чином, хоча надання управлінських (адміністративних) послуг є новим інститутом державного управління в Україні, в Європі цей напрям інновацій розвивається на вагомому теоретичному та практичному підґрунті. Державний менеджеризм зарекомендував себе з найкращого боку, проте в процесі його впровадження потрібно враховувати найновіші тенденції щодо його коригування в контексті реабілітації значення традиційно-адміністративних функцій державного управління.

Якщо державний менеджеризм характеризує основний зміст управлінських інновацій в Європі протягом останньої чверті століття, то основна спрямованість організаційних змін у цей же час визначається процесами децентралізації. Формування клієнталістської моделі державного управління стимулю-

вали ряд нових процесів у цій сфері, пов'язаних як із перерозподілом функцій на користь місцевих органів влади та місцевого самоврядування, так і з ресурсним і технологічним забезпеченням виконання останніми нових функцій. Не лише у країнах із уже усталеними традиціями державного менеджеризму, а й у країнах з сильними традиціями державного адміністрування, таких як Франція та Німеччина, приймаються закони щодо розширення автономії органів державної влади на місцях та виконавчих агенцій. Для всіх розвинених європейських країн характерним є чіткий поділ відповідальності між центральним урядом і місцевою владою, який надає громадянам можливість впливати на рішення органів влади і гарантує “прозорість” діяльності уряду.

Серед найбільш популярних на початку ХХІ ст. управлінських інновацій у сфері децентралізації в Європі слід відзначити наростання прагнень не до відмежування різних рівнів державного управління, що було характерно для періоду формування організаційних основ децентралізаційних процесів, а до інтеграції їх зусиль. “Останнім часом слід відзначити тенденцію до зростаючої взаємозалежності різних рівнів державних влади – національних, регіональних і місцевих, при втіленні в життя державних рішень, а також при їх розробці” [151, с. 292]. Причиною цього, очевидно, слід вважати принципове вирішення проблеми розподілу повноважень і незаперечне домінування процесу наближення основних функцій державного управління до споживача з перенесенням центру оперативного управління на рівень місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади.

У зв'язку з цим на перший план висуваються проблеми адміністративного та фінансового контролю з центру за діяльністю місцевих органів державної влади. Загальною тенденцією тут є послаблення адміністративного контролю, інтегрування контрольних механізмів у системі державної влади в загально-соціальні (з використанням судових механізмів), упровадження “точкового” контролю на виході діяльності органів державного управління. Дослідники зазначають посилену увагу європейських держав до різноманітних форм компенсування “управлінської ентропії” як елемента децентралізаційних процесів методами диверсифікації та ускладнення дії механізмів контролю. “Адміністративний і судовий, легальний і вибірковий контроль є предметом головної уваги в країнах континентальної Євро-

пи” [108, с. 293]. При цьому здебільшого зберігаються прямі, хоча і пом’якшені форми адміністративного контролю центру щодо інших органів державної влади. Однак у деяких системах європейського державного управління директивна адміністрація з центру зведена майже нанівець. Наприклад, у Франції закон забороняє центральним органам влади скасовувати рішення місцевих органів та самоврядування, їх можна відмінити лише через адміністративний суд. У Великобританії теж виключено прямий примус центральних органів державної влади, і підпорядкування місцевої влади центру досягається шляхом механізмів процедурного регламентування.

Найбільш важливою інноваційною рисою децентралізаційних процесів у сучасній Європі є те, що конституювання самодостатності місцевих органів державної влади та самоврядування забезпечується радикальними змінами в управлінні бюджетними ресурсами та розподілі фінансових потоків. Тим самим основні цілі децентралізації набувають реального, а не декларативного вигляду, оскільки розширені повноваження місцевих органів державної влади та самоврядування підкріплюються відповідними ресурсами матеріально-фінансового характеру. Узагальнюючи управлінські інновації у цій сфері, ми вважаємо доцільним виділити наступні механізми фінансово-ресурсного забезпечення децентралізації в європейських системах державного управління:

- упровадження механізму розробки бюджету “зверху донизу”, коли урядом визначається лише загальний напрям витрат та принцип їх розподілу без подальшої конкретизації;

- фінансування структурних компонентів системи державного управління на основі виділення загальної суми грошей на рік без вказівки напрямів використання з переходом зекономленої суми на наступний рік;

- контроль використання ресурсів за результатами діяльності органів державного управління на основі розроблених показників результативності щодо кожного напрямку управлінської діяльності без регламентування методів досягнення результатів;

- упровадження практики фінансового менеджменту, застосовуваної в приватному секторі;

- розширення використання середньострокових показників і оцінок при розробці державних бюджетів.

У зв’язку з означеними вище змінами децентралізаційні процеси поступово приводять до трансформації всієї системи

стратегічного державного управління. Радикальною управлінською інновацією у цій сфері слід вважати поступову заміну орієнтирів при стратегічній оцінці результативності державного управління: замість категорій “економія, ефективність, результативність” в управлінську практику впроваджуються категорії “діагноз проблем, розробка нової політики, її розвиток і виконання”. Вказана інновація викликає цілу низку змін у різних сегментах систем державного управління - фінансовому і бюджетному законодавстві, інституційних фінансових механізмах, механізмах внутрішньосистемного контролю, стандартах “людського капіталу” управлінських структур тощо [391].

Найбільш важливі інструментально-технологічні інновації у європейських системах державного управління пов’язані з реалізацією переваг інформаційних технологій як інструментів управлінської діяльності. Ці переваги стосуються кількох характеристик розвитку державного управління. По-перше, інформатизація відкриває можливості максимального сегментування спрямованості діяльності органів державної влади на потреби громадянина, об’єктної персоніфікації державного управління та формування механізмів безпосередньої політичної та адміністративно-управлінської участі кожного громадянина без її опосередкування політичними чи корпоративними структурами. По-друге, інформаційні технології принципово змінюють ситуацію в комунікативній сфері державного управління, дозволяючи забезпечити суб’єкт-об’єктну взаємодію в режимі “on line” і значною мірою знищуючи часові та просторові обмеження у цій сфері. По-третє, принципово змінюється матеріально-інструментальна база державного управління, оскільки використання інформаційних технологій, комунікацій, баз даних тощо набагато збільшує продуктивність управлінської праці і визначає формування нових технологічних засад управлінської діяльності. По-четверте, інформатика дає змогу вирішити питання прозорості діяльності органів державної влади і сформувати ефективні механізми громадського контролю. У практиці державного управління найбільш серйозні інновації пов’язані із забезпеченням інформаційної відкритості управлінської діяльності, інформатизацією системи державного управління і конституюванням державної влади як суб’єкта інформаційної інноватики в суспільстві загалом.

Інформаційна відкритість органів державної влади має широкий та вузький зміст. У широкому розумінні це - основа

вдосконалення роботи державного апарату в напрямі його переорієнтації на потреби громадян. Так, у Хартії громадян у Великобританії інформаційна відкритість пов'язується з цілим комплексом нових управлінських принципів - стандартами якості, можливостями вибору і консультацій для громадян, пріоритетністю чесності і корисності як елементів корпоративної управлінської культури, раціоналізацією державного управління на основі економії засобів, формуванням ефективного механізму оскарження неправильних дій. Подібне тлумачення інформаційної відкритості як основи раціоналізації і стандартизації роботи державних організацій та залученні населення до процесу прийняття рішень зараз усе більше поширюється в європейських країнах. Одна з останніх інновацій у цій сфері - нормативне регламентування зобов'язань органів державного управління щодо обов'язкового роз'яснення громадянам відносно своїх рішень [391].

У вузькому розумінні інформаційна відкритість означає як доступ до інформаційно-аналітичних матеріалів, так і до проектів нормативних актів підзаконного рівня. У тій чи іншій формі відповідне законодавство на 2002 р. існувало в 45 країнах, а ще в 30 перебувало в стадії розробки. Особливо ефективним для забезпечення інформаційної відкритості вважається розміщення матеріалів державних органів управління в Інтернет, що є обов'язковою процедурою у переважній більшості розвинених країн. Упроваджені спеціальні механізми стимулювання інформаційної відкритості. У США, наприклад, інформація сенаторам поступає лише після оприлюднення в пресі, обов'язковою є практика оприлюднення коментарів громадськості стосовно проектів нормативних актів, і на спеціальний урядовий сайт кожен може надіслати свої побажання стосовно їх удосконалення, чим забезпечується участь громадськості у нормотворчості. На пострадянському просторі найбільш досконала система регламентації інформаційної відкритості держави існує в Прибалтиці. Там закон зобов'язує органи державної влади надавати інформацію громадянам протягом короткого терміну, зокрема і в електронному вигляді. У Росії з 2002 р. представники громадських організацій включені до складу дорадчих органів при органах влади, практикується формування сумісних робочих груп, створюються громадські ради для контролю за державними програмами. Розробляються механізми доступу неурядових некомерційних організацій до конкурентних процедур, пов'язаних із використанням бюджетних коштів [360, с. 66, 67].

У сучасному державному управлінні саме інформаційна відкритість вважається основним механізмом боротьби з бюрократизацією та корупцією. Особливо це стосується участі держави в забезпеченні учасників економіки інформацією. “Багато матеріалів виступають як “суспільний товар”, й інформацію такого роду органи державної влади мають надавати громадянам безплатно чи за ціною, що покриває лише адміністративні видатки” [301, с. 59]. У практиці європейського державного управління найбільш соціально негативними проявами нестачі інформаційної відкритості вважаються:

- переваги державних органів влади окремим фірмам;
- збереження в таємниці власників, що порушує принципи конкуренції;
- нечіткі критерії призначення вищих посадовців;
- відсутність повної інформації з продажу державної власності, регулювання діяльності природних монополій;
- зростання корупції;
- нестача інформації про державні закупівлі, нечіткість системи ліцензування, відсутність інформації про управління державними фондами, відсутність звітів про закордонні переговори та їх результати, відмова передавати інформацію в ЗМІ;
- зменшення притоку інвестицій.

Забезпечення інформаційної відкритості дає змогу вирішувати такі системні проблеми державного управління, як корупція, неправильні рішення у приватному секторі, домінування кланово-корпоративних структур, неконтрольована концентрація власності, погіршення міжнародного співробітництва. Зокрема, за рахунок інформаційної відкритості багато країн покращують індекс корупції. Це дає можливість значно збільшити темпи зростання - адже корупція збільшує видатки суспільних робіт на 30-50%, і країни, що покращили індекс корупції з 6-го до 8-го рівня, забезпечують зростання ВВП на 0,5% [301, с. 57].

Що стосується інформатизації державного управління, то цей процес підпорядковується завданню формування так званого електронного уряду та електронного урядування. Відповідні програми реалізуються в усіх європейських країнах. Державна політика в галузі інформаційних технологій європейських країн включає не лише впровадження інформаційних технологій в управлінську практику, а й налагодження співробітництва між різними органами державної влади з метою розши-

рення національної комп'ютерної мережі й надання інформаційних послуг; удосконалення державної інформаційної мережі; упровадження електронної обробки різноманітних інформаційних потоків (декларацій споживачів, даних щодо експорту-імпорту товарів, інформації щодо ринків та галузей тощо); розвиток інформаційної бази місцевих податкових служб; використання інформаційних технологій для контролю за екологічною ситуацією і природними ресурсами тощо. У більшості країн створені спеціальні центри, що відповідають за впровадження та вдосконалення інформаційних і телекомунікаційних технологій у діяльності органів державної влади [391].

Як суб'єкти інформаційно-ринкових процесів європейські держави вдосконалюють форми своєї діяльності у кількох напрямках. Передусім йдеться про стимулювання інноваційної діяльності у сфері інформаційних технологій та електронного бізнесу. Вона здійснюється як нормативно-розпорядчою діяльністю органів державного управління, так і за рахунок організації інфраструктури підтримки інновацій. Суттєвим елементом прямої підтримки інновацій є формування державної інноваційної інфраструктури шляхом створення мережі центрів поширення нововведень і консультацій. Держава сприяє також формуванню ринку інновацій шляхом інформації в державних виданнях про виставки, біржі, ярмарки, конференції тощо. Держава сама може виступати як агент ринку, наприклад при покупці і продажу ліцензій [85, с. 135]. Державні органи покликані здійснювати моніторинг і прогнозування інноваційних процесів у країні і за кордоном, а також пошук ефективних технологій для широкого впровадження через свої органи.

Що стосується комерційної сфери, то тут роль держави проявляється передусім у підтримці ринкових механізмів інновацій в інформаційній сфері. Адже ступінь комерціалізації тут завжди буде обмеженим. Відповідно значна частина інформаційних ресурсів в європейських країнах надається безкоштовно або за низькими цінами самою державою для різноманітних ринкових та соціальних суб'єктів. Згідно з європейською практикою, через національні програми виділяються значні дотації різним інформаційним інститутам, які виконують ці ж функції.

Проте слід наголосити, що й у цих країнах державні та громадські інформаційні організації вимушені здійснювати часткову комерціалізацію своєї діяльності, оскільки навіть у найбільш

економічно могутній країні - США - дотаційні засоби не забезпечують потреби інформаційних організацій. Об'єктивна потреба розвитку комерційного виробництва інформації визначається не тільки браком дотаційних коштів. Комерційні інформаційні підприємства, існування яких залежить виключно від обсягів одержуваного прибутку, виступають у ролі економічного чинника, що визначає обсяг витрат на створення інноваційного продукту в інформаційній сфері. Вони функціонують у межах регулюючої дії ринкового механізму, що забезпечує об'єктивну оцінку витрат на створення інформаційних інновацій, тим самим відповідна діяльність органів державної влади отримує об'єктивні ринкові критерії [147, с. 92].

Основним результуючим орієнтиром інновацій у системі державного управління європейських країн у сучасних умовах є трансформація цілепокладання управлінської діяльності з кількісних на якісні показники результативності роботи. Важливою методологічною основою інновацій у галузі державного управління стала концепція загального менеджменту якості (TQM), яка в наш час широко використовується для створення державних систем управління якістю в розвинених країнах. До застосування саме якісних орієнтирів управлінських інновацій спонукають і міжнародні стандарти ІСО 9000:2000.

Інноваційні зміни в системах управління, спрямовані на підвищення результативності й ефективності управлінських процесів, здійснюються в межах системи менеджменту якості. Зі сфери бізнесу адаптуються моделі впровадження інноваційних управлінських процесів, що мають модульний характер. Уявлення про зміст таких моделей дає авторська адаптація такої моделі німецького "Штейнбейс трансфер-центру у області якості і навколишнього середовища" до потреб державного управління. На нашу думку, вона дає можливість сформулювати наступні модулі інноваційної переорієнтації системи державного управління на показники якості управлінських послуг.

Модуль 1. Розвиток культурних цінностей державної служби в контексті клієнталістської концепції системи державного управління та генералізованої мети забезпечення якості життя громадян.

Модуль 2. Структуризація системи державного управління та її компонентів на основі якісних показників функціонального імперативу.

Модуль 3. Персоніфікація відповідальності за допомогою особистісної участі в забезпеченні якості управлінських послуг.

Модуль 4. Розвиток у державних службовців уміння коригувати власну професійну діяльність і займатися самооцінкою.

Модуль 5. Уведення цілей і показників удосконалення за кожним видом управлінської діяльності (операційного характеру).

Модуль 6. Розробка, установка, тренінг, удосконалення ключових процесів забезпечення якості управління.

Модуль 7. Розробка нормативно-критеріальних основ оцінки роботи державних службовців за якісними параметрами і внесення їх у посадові інструкції та інші регулюючі документи.

Модуль 8. Демонстрація і підтримка відповідності існуючим у розвинених країнах, передусім Євросоюзі, стандартам якості державного управління.

Модуль 9. Удосконалення відносин партнерства та кооперації в процесі здійснення управлінських процедур, забезпечення відповідних умов комунікації.

Модуль 10. Удосконалення початкових умов під час управлінського процесу (on-line) і при його розробці (off-line).

Модуль 11. Забезпечення неперервного вдосконалення усіх організаційних аспектів процесу державного управління.

Модуль 12. Організація професійного та особистісного вдосконалення державних службовців.

Модуль 13. Створення внутрішньосистемних можливостей для щоденних удосконалень на робочому місці [342, с. 151].

Загалом у розвинених країнах питання підвищення якості обслуговування громадян намагаються вирішити шляхом упровадження в діяльність державних установ принципів і методів концепції тотального управління якістю. Причини такої уваги до питань якості державних послуг полягають не тільки в намаганні враховувати інтереси населення, а й у більш повному використанні безпосереднього зв'язку між рівнем освіти, кваліфікацією, здоров'ям громадян і конкурентоспроможністю національних економік.

Формування загальнодержавних систем управління якістю в Європі здійснюється на основі реалізації кількох управлінських механізмів. До них передусім належать:

- конкуренція, що дає можливість клієнту через вільний вибір висловлювати свої потреби;
- загальне управління якістю, що здійснює контроль стандартів у суспільстві;

- модернізація процесів діяльності, що зосереджується на інноваційних процесах та скороченні витрат;
- децентралізація прийняття рішень з перенесенням цього процесу на рівень автономних постачальників послуг;
- розмежування надання послуг і вироблення політики у цій сфері;
- експериментування із запровадженням нових методів надання послуг [124].

Системний підхід до адміністративних реформ вимагає створення механізму відстеження й оцінки отриманих результатів, що дає змогу виявляти напрями, в яких досягнуто найбільший прогрес, а також пов'язані із цим труднощі й бар'єри. Звичайно, щорічно складаються звіти для уряду і парламенту про результати адміністративної реформи в цілому або в окремих сферах.

Найбільші проблеми пов'язані з визначенням показників, що дають змогу оцінити підвищення ефективності роботи державного апарату. При цьому використовуються різноманітні методи. Досить поширеною практикою є вивчення громадської думки про якість державних послуг, а також організація оціночних досліджень щодо виконання державних програм. Упроваджуються попередні оцінки інновацій у сфері вдосконалення державного управління за спеціальною методикою. При цьому до компонентів якості в європейських країнах відносять:

- своєчасність надання послуги;
- обсяг послуги;
- доступність і зручність послуги (включаючи рівноправність доступу);
- наявність або безперервність послуги;
- точність надання послуги;
- безпека послуги;
- належність або відповідність послуги [53].

Є й додаткові вимоги: спілкування з державними органами має бути приємним та простим для громадян, а також справедливим, рівноправним, неупередженим, конфіденційним.

Багато уваги в Європі приділяється вирішенню проблеми співвідношення якості та ефективності управління з точки зору витрат. Загальноєвропейський підхід полягає в тому, що якість не пов'язана зі збільшенням витрат, а часто навіть узгоджується зі скороченням бюджетних видатків. Одним із магістральних напрямів забезпечення якості є збільшення само-

стійності органів державної влади, що прямо пов'язані з наданням послуг громадянам. У більшості випадків надання послуг - функція місцевих органів влади, що ставить проблему узгодження місцевих та загальнодержавних стандартів. Основною ж проблемою вважається вимірювання та оцінка рівня якості як результату діяльності органів державного управління та використання отриманих даних для вдосконалення системи державного управління [108].

На сьогодні вважається, що найбільш системно перехід на якісні показники державного управління в Європі здійснюється урядом Великобританії. Довгострокова програма реформування державного управління "Модернізація уряду" діє з 1999 р. Програма зорієнтована на забезпечення комплексного підходу до розробки державної політики з орієнтацією на стратегічні цілі; підвищення корисності послуг і їх відповідності життєвим потребам населення; досягнення високої якості державних послуг, наданих громадянам, і створення ефективного механізму їх розподілу. Для досягнення вказаних цілей планується організувати роботу органів державного управління більш вибірковою, спрямованою на конкретні проблеми і реальні потреби соціальних груп суспільства, а також надати їй інтеграційного характеру, подолавши міжвідомчу роз'єднаність.

У центрі уваги стратегії переорієнтації на якісні показники державного управління перебувають наступні пріоритетні напрями реформування роботи органів державного управління:

1. Удосконалення методів розробки державної політики з урахуванням загальнонаціональних інтересів і стратегічних цілей, а не кон'юнктурних факторів.

2. Посилення цілеспрямованості і відповідальності за розподіл державних послуг за рахунок посилення уваги до інтересів різних соціальних груп.

3. Підвищення якості та поліпшення ефективності державних послуг, упровадження інноваційних підходів, прогресивного практичного досвіду.

4. Використання в державному управлінні інформаційних технологій для більш повного задоволення потреб громадян і поширення послуг через електронні мережі.

5. Модернізація державної служби шляхом перебудови системи стимулювання службовців, поліпшення системи оцінки показників роботи, а також за рахунок більш широкого дос-

тупу до державної служби для жінок, національних меншин, інвалідів.

Для України особливо цікавим є досвід упровадження моделей підвищення якості діяльності місцевих органів влади у вигляді схем якості (quality schemes). Найбільшого поширення на сьогодні дістали:

- “*Перевага в роботі*” (*Excellence Model*), що базується на взаємозв’язку можливостей організації і результатів її діяльності при постійній орієнтації на стратегічні цінності, що дає змогу підвищити ефективність роботи;

- “*Знак Харчії*” (*Charter Mark*) - система нагородження установ громадського сектора з метою стимулювання підвищення якості їх послуг на основі самооцінки і незалежного аудиту;

- “*Інвестиції в персонал*” (*Investors in People*) - національні стандарти і методики, спрямовані на підвищення ефективності вкладання коштів у навчання і розвиток персоналу;

- *ISO-9000* - методи, що дають змогу забезпечити ефективність робочих процесів і документообігу на основі управління якістю;

- “*Програма вдосконалювання місцевого управління*” - процес оцінки слабких і сильних сторін у роботі його органів на основі вивчення групою фахівців [391].

Найбільш інтенсивно управлінські інновації в європейських системах державного управління розвиваються у сфері, що належить до вдосконалення їх “людського ресурсу”. Особистісний компонент державного управління в сучасних умовах є домінуючим і набуває все більшого значення. При цьому він характеризується в межах традиційної для Європи концепції культурної інтерпретації особистісних факторів будь-яких систем, у тому числі й управлінських. Відповідно в центрі інноваційних трансформацій європейського державного управління перебувають проблеми формування постсучасної корпоративної культури державних службовців.

Корпоративна управлінська культура - це система цінностей і переконань, що розділяються всіма працівниками системи державного управління (державними службовцями), зумовлюючи їх поведінку, характер життєдіяльності організації. Світовий та європейський досвід свідчить, що успішні реформи в системі органів державної влади, як і в бізнесі, здійснюються передусім за рахунок ефективного управління людськими ре-

сурсами. У сучасних умовах добір працівників здійснюється, орієнтуючись на реальний потенціал інтелектуальної і духовної енергії людей, від яких і залежить їх здібність до творчої праці. Інше завдання - створення умов для самореалізації цього потенціалу.

Загальною нормою в Європі є орієнтація на максимальне використання творчого потенціалу управлінського персоналу. Чим вищим є рівень енергії управлінця, що використовується, тим більшими повинні бути межі свободи дій державного службовця. Примушення замінюється спонукую. Людина повинна сама бажати робити те, що необхідно органу державного управління, без вказівок керівництва. Працівник сам зобов'язаний визначати, що потрібно робити для добробуту держави і його організації без спеціальних вказівок "зверху". Більшість дослідників вважає, що саме "культура є вирішальним інструментом мотивації", і відповідно "формування або привнесення корпоративної культури, що приводить до сприятливого психологічного клімату в колективі, стає в сучасних умовах глобальним стратегічним ресурсом" [344, с. 252, 254].

Якщо організаційна структура слугує основою формального управління, то корпоративна управлінська культура розширює можливості неформальної взаємодії державних службовців. "Принципи корпоративної культури припускають рівність усіх і сприйняття єдиних цінностей всіма" [344, с. 254]. Відповідно в межах удосконалення організаційних принципів поліпшується виконавська дисципліна, а розвиток корпоративної управлінської культури сприяє ініціативі, творчості, самоврядним тенденціям у системі державного управління. Якщо організаційні принципи нав'язуються державним службовцям, то принципи корпоративної культури значною мірою формуються ними самими і сприймаються як власні. Це значно підвищує роль корпоративної культури як механізму впровадження інновацій у системі державного управління.

Таким чином, мета корпоративної культури - забезпечення якості управлінської праці за допомогою вдосконалення управління людськими ресурсами в цілях забезпечення лояльності співробітників до керівництва і ухвалюваних ним рішень, виховання у працівників відношення до системи державного управління як до власної справи, що приводить до максимізації ефективності внутрішньосистемного управління і до якісних удосконалень зовнішньоуправлінської результативності органів державної влади.

Культура системи державного управління європейських держав орієнтує державних службовців на довготривалі цілі. Основні важелі - професійне зростання, делегування повноважень і відповідальності, заохочення “чемпіонів ідей” тощо. Новизна сучасних підходів - в організації комплексного використання всього арсеналу ідеологічної дії на персонал при тривалій дії і тоді, коли забезпечені сприятливі умови для сприйняття корпоративних цінностей. Це і формує корпоративна культура. Управління цим процесом базується на чітко сформульованих цілях державного управління, його фундаментальних принципах, на стратегічних програмах розвитку системи державної влади.

Вирішальним напрямом упровадження нової корпоративної культури державних службовців у розвинених країнах вважається вирішення проблем професійної етики. У більшості держав функціонують закони, які регламентують етику державних службовців. На основі цих законів інтенсифікується та інституціоналізується соціальний контроль, а нормативна регламентація сприяє формуванню відповідної корпоративної управлінської культури. Зміст норм етики державного службовця свідчить про зміщення цінностей державного управління у бік культури постіндустріалізму та велику роль особистісно-культурного фактора в управлінській діяльності держави [233, с. 111].

3.5. Інноваційний зміст адміністративної реформи в Україні

Аналіз нормативно-правових основ та соціальної практики здійснення адміністративної реформи в Україні показує, що реформування системи державного управління за своїм характером є інноваційним процесом. Хоча поняття “управлінська інновація” не є поширеним у практиці вітчизняного державобудування, весь процес формування нової системи державної влади в Україні є комплексом інновацій різного рівня, запрограмованим на найвищому нормативно-правовому рівні.

Конституція України створює конституційний фундамент інновацій у сфері державного управління, оскільки формулює нові принципи формування і функціонування державної влади в Україні та пріоритетність прав і свобод громадянина, на які має орієнтуватися Українська держава. Методологічним базисом інноваційного процесу є також положення Конституції щодо

формування органів державної влади незалежної України, що принципово відрізняються від успадкованої з радянських часів авторитарно-державної системи. У Конституції України також закладена нова система ціннісних орієнтирів, ідеологія та управлінська культура органів державної влади, яка поєднує як відродження національних традицій, так і адаптацію європейських та світових норм і стандартів у цій сфері. Узагальнюючи роль Конституції як нормативно-правової основи здійснення інновацій у системі державного управління, ми пропонуємо виділити наступні конституційні засади здійснення вказаного процесу.

1. Конституція визначає основні риси Української держави як політично організованого українського народу, забезпечуючи його державний суверенітет, територіальну цілісність країни, механізми державотворення. Тим самим створюються правові основи відновлення української державності та завершення процесів націогенезу, що є базовою основою будь-яких соціальних, економічних, управлінських тощо інноваційних трансформацій в українському суспільстві.

2. У Конституції дістають нормативне закріплення правові основи розбудови нової для українського суспільства держави - правової, демократичної, соціально орієнтованої. Конституювання вказаних засад визначає основні напрями інноваційного розвитку державних інститутів, включаючи систему державного управління, та механізмів взаємозв'язку цих інститутів з громадянським суспільством.

3. Конституційні норми встановлюють пріоритетність громадянських прав та свобод, що визначає спрямованість соціоцентричної та гуманоцентричної трансформації системи державного управління й формування інноваційних за своєю природою механізмів переорієнтації діяльності органів державної влади на забезпечення потреб та інтересів громадян і організаційних соціальних суб'єктів. Тим самим формується фундамент нової системи взаємодії держави та громадянина, а система управлінських реформ отримує чітку систему цілепокладання в процесі здійснення конкретних управлінських нововведень.

4. Змодельований у Конституції соціальний устрій можна характеризувати як соціально орієнтоване ринкове суспільство з демократичними механізмами управління та самоврядування населення. Трансформаційні процеси в українському суспільстві зорієнтовані на узгодження функціонування си-

стеми державного управління зі стохастичними механізмами ринкового саморегулювання та механізмами самоврядування населення. Тим самим здійснюється конституювання нової основи соціального та державного управління, а системні управлінські інновації спрямовуються в напрямі адаптації державного управління до потреб ринку та системи самоврядування.

5. Запроваджуючи в Україні перевірених у світовій практиці досвід розгалуження державної влади на гілки, формування механізмів стримування та противаг, виборчого механізму формування органів державної влади, публічного характеру державного управління тощо Конституція закладає правові основи нових організаційних та структурно-функціональних засад функціонування і розвитку системи державного управління. Це є фундаментом організаційних та операційно-інструментальних інновацій в органах державної влади як на загальносистемному рівні, так і на рівні вдосконалення діяльності окремих органів державної влади.

6. Конституційні норми у своїй сукупності через правову систему українського суспільства реалізують нову систему цінностей як суспільства, так і державного управління. Вона зорієнтована на приєднання України до світової та європейської спільнот на базі єдиної системи соціокультурних цінностей, де сконцентровані інтереси розвитку людини, пріоритетність культурного виміру соціального розвитку, збереження навколишнього середовища та партнерство в процесі вирішення глобальних проблем людства. Вказані ціннісні орієнтири визначають основні компоненти нової управлінської культури в системі державної служби і забезпечують інноваційні механізми розвитку людського ресурсу системи державного управління [153].

Таким чином, Конституція України, на нашу думку, повністю забезпечує правовий фундамент інноваційних змін системи державного управління в контексті загальносоціальних та системно-державних трансформацій українського суспільства. Вона також дає всі підстави інтерпретувати трансформаційні зміни в системі державного управління як багатоаспектний інноваційний процес, в якому поєднуються радикальні інноваційні зміни з удосконалюючими нововведеннями на всіх рівнях діяльності органів державної влади.

Для розробки нормативно-правових основ у сфері управлінських інновацій велике значення має Послання Президента

України до Верховної Ради України 2002 р. “Європейський вибір” [263]. У ньому сформульовані загальні засади переходу країни на модель інноваційного розвитку та місце в цьому процесі управлінської діяльності, включаючи і процес трансформаційних змін у системі державного управління. Основною перевагою вказаного документа є визначення ролі управлінських інновацій у забезпеченні переходу України на модель інноваційного розвитку, обґрунтування комплексу необхідних для цього системних інновацій у сфері державного управління, утвердження новаторського підходу до інтерпретації державного управління як вирішального ресурсу трансформаційних змін українського суспільства. Слід особливо підкреслити, що в Посланні чітко сформульовані політико-правові, організаційно-структурні та ціннісні складові моделі розвитку українського суспільства та держави як складової європейської спільноти. Тим самим системні трансформації в країні та реформування державного управління отримали чіткі правові та соціокультурні орієнтири для розробки та впровадження інноваційних змін різного рівня.

Безпосередньо розробці нормативно-правових засад інновацій у системі державного управління присвячено Концепцію адміністративної реформи в Україні. Цей концептуальний документ має одночасно нормативно-правовий характер, оскільки впроваджений у дію Указом Президента України. Згідно з Указом Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 липня 1998 р. № 81-/98 зміни в системі державного управління прямо пов’язуються з глобальними інноваційними трансформаціями українського суспільства. Адміністративна реформа здійснюється з метою забезпечення реформування системи державного управління в Україні, створення умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина. Положення Концепції покладено в основу реформування системи державного управління в Україні, вони безпосередньо визначають зміст та форми реалізації управлінських інновацій в органах державної влади.

Сама Концепція характеризує процес реформування системи державного управління як інноваційний процес трансформаційного типу, який має охоплювати всі сторони діяльності

органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Нова сучасна та ефективна система державного управління визначається “чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства”, у зв’язку з чим постулюється “необхідність формування нової системи державного управління як інструменту подолання кризи в Україні” [154, с. 35].

Адміністративна реформа є складним інституційним явищем. Її концепція сформована в межах модельного методологічного підходу, тобто вона задає модель системних трансформацій державного управління в контексті реформи публічного управління загалом. Основні напрями такої трансформації: формування нової ідеології державного управління; надання державних і громадських послуг; побудування ефективної системи виконавчої влади в центрі та регіоні; реформування місцевого самоврядування; реформування територіально-адміністративне; нові засади державної служби; нова система підготовки управлінських кадрів; організаційно-правове забезпечення процесу реформування [31, с. 5-6].

Адміністративна реформа в Концепції характеризується як інноваційний механізм становлення нової системи державного управління. “Нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи” [154, с. 35]. Основними причинами необхідності інноваційних змін названі такі:

- неефективність системи державного управління;
- інституційна еkleктичність старого та нового в органах державної влади;
- внутрішня суперечливість державного апарату;
- системна незавершеність державно-адміністративного управління;
- непропорційні масштаби, громіздкість системи державної влади;
- відірваність державного управління від свого об’єкта, передусім громадян;
- гальмівний ефект, який існуюче державне управління здійснює по відношенню до трансформаційних процесів в українському суспільстві, зокрема стосовно соціально-економічних та політичних реформ.

Інноваційний зміст адміністративної реформи проявляється у двох вимірах. По-перше, “у комплексній перебудові існую-

чої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя”. По-друге, “у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава” [154, с. 35]. Звідси можна зробити висновок, що адміністративна реформа як інноваційний процес являє собою багатомірне явище, яке поєднує системні інновації розвивально-еволюційного типу, комплексні трансформаційні інновації та радикальні інновації, що змінюють саму природу державного управління.

У Концепції адміністративної реформи задаються також цілі процесу здійснення управлінських інновацій у вигляді основних соціальних характеристик новоствореної системи державного управління. До таких передусім належать:

- європейські стандарти державного управління, зорієнтованого на забезпечення високої якості життя, соціальних орієнтирів управлінської діяльності та захисту прав і свобод громадян;
- переорієнтація державного управління на інтереси і потреби українських громадян;
- прозорість державного управління та наявність механізмів його контролю з боку населення;
- ефективність та результативність державного управління, яку забезпечують науково-раціональні принципи його внутрішньосистемної організації.

Цілісність інноваційного процесу в системі державного управління має бути забезпечена розгортанням реформ в усіх основних складових системи державного управління, до яких концепція відносить:

- 1) виконавчу владу як на центральному, так і на місцевому рівні управління;
- 2) систему місцевого самоврядування;
- 3) нову ідеологію діяльності управлінської системи, що концентрує її на завданнях надання державних та громадських послуг у контексті забезпечення реалізації прав і свобод громадян;
- 4) державну службу та службу в органах місцевого самоврядування;
- 5) систему підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- 6) адміністративно-територіальний устрій.

Структурування об'єкта інноваційної діяльності має на меті створити основу для виділення основних завдань адміністративної реформи, які групуються саме за вказаними структурними компонентами системи державного управління.

Однак напрями інноваційного розвитку державного управління, сформульовані в Концепції, дещо відрізняються від структурування груп завдань. До них відносять:

1) інновації в нормативно-правовій сфері, завдяки яким створюється нова нормативно-правова база державного управління в країні;

2) інституційні та організаційно-інструментальні інновації, результатом яких є створення нових інститутів, організаційних структур, механізмів, інструментів державного управління;

3) інновації у сфері “людського потенціалу” системи державного управління, в процесі яких формується особистісний склад новоствореної державної служби та забезпечуються нові соціокультурно-ціннісні пріоритети її функціонування і розвитку;

4) фінансово-економічні інновації, за рахунок яких забезпечується як матеріальний фундамент адміністративної реформи, так і реалізація раціонального розподілу повноважень у межах системи державного управління;

5) інновації в системі наукового (теоретико-методологічного та праксеологічного) й інформаційного забезпечення процесу реформування державного управління, включаючи формування механізмів системного моніторингу інноваційних процесів, що становлять зміст адміністративної реформи [154, с. 35].

Розглядаючи як базисну основу інноваційної трансформації системи державного управління України реформування організаційної структури виконавчої влади, Концепція тим самим на праксеологічному рівні стверджує вузьке розуміння терміна “державне управління” як передусім державно-адміністративне управління через систему виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. На теоретико-дефінітивному рівні державне управління, однак, визначається як вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери й галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. Водночас державне управління здійснюється й за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій. Завдяки цьому поняття “державне управління” за змістом є ширшим, ніж поняття “виконавча влада”. Для визначення змістовно поєднаних сфер або галузей суспільного життя, що потребують державного управління, використовується термін “сектор державного управління” [154, с. 69].

У самій Концепції основна увага приділена інноваціям у системі виконавчої влади. Розбудова виконавчої влади в Україні визначається як системний інноваційний процес, під час якого мають бути впроваджені нові фундаментальні засади діяльності органів державного управління, а саме:

- повна відповідність діяльності органів виконавчої влади своєму статусу в системі розподілу гілок влади, що означає чітку законодавчу регламентацію функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади. За рахунок цього державне управління має позбавитися таких недоліків, як бюрократія, телефонне право, корупція, підзаконна нормотворчість тощо;

- незалежність виконавчої влади від інших гілок влади, за рахунок чого має бути зруйнований авторитарний моноліт державної влади радянських часів та забезпечено функціонування механізмів стримування і противаг;

- не лише чітка система розподілу та фіксації повноважень, а й така ж система розподілу відповідальності органів виконавчої влади та посадових осіб, що знищить деперсоналізацію управлінської діяльності. При цьому відповідальність встановлюється не перед вищестоящими органами державного управління, а перед громадянами як основними об'єктами управлінської діяльності;

- встановлення балансу чиновництва та політиків у системі виконавчої влади за рахунок надання політичного статусу вищим посадовцям. Створений таким чином механізм публічного контролю за діяльністю органів державної влади доповнюється механізмами інформаційної відкритості та прозорості управлінської діяльності;

- в основі оцінки роботи системи виконавчої влади містяться показники ефективності, що мають соціоцентричний (зовнішньосистемний), а не апаратний (внутрішньосистемний) характер.

Важливою методологічною основою реформування виконавчої влади в Україні є проголошення системного підходу як основи формування нових організаційних структур, а не просто завдання економії ресурсів у процесі здійснення адміністративної реформи за рахунок скорочення системи державного управління. Державна служба має трансформуватися в інститут, що забезпечує проведення державної політики.

Ще однією методологічною основою управлінських інновацій є орієнтація державного управління на надання послуг громадянам як свою основну функцію в суспільстві. При цьому держава мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, які не забезпечуються іншими соціальними суб'єктами і можуть бути забезпечені державними ресурсами. У Концепції закладено інноваційний механізм державного “дерегулювання, тобто передачі своїх функцій механізмам ринкової саморегуляції і недержавним інститутам” [154, с. 36, 37]. Основні принципи цього інноваційного механізму сформульовано наступним чином:

- надання послуг державою визначається потребами громадян і суспільства, а не потребами держави. Відповідно потрібно сформулювати як перелік цих послуг, так і критерії якості й ефективності їх надання;

- цілі регулювання соціальних процесів з боку держави мають соціоцентричний характер, тобто визначаються інтересами самого суспільства та його суб'єктів. При цьому в основі соціального регулювання лежать стохастичні механізми ринку, держава лише доповнює їх у необхідних випадках;

- держава орієнтується на надання передусім безоплатних управлінських послуг громадянам, платні послуги можуть бути здійснені лише на засадах альтернативності й наявності вибору для споживача (ринкові чи квазіринкові умови конкуренції);

- управлінські послуги максимально наближаються до споживача і концентруються на найближчому до нього рівні системи державного управління.

Концепцію регламенту і структуру інноваційного процесу поділяють на три етапи: підготовчий, коли розробляються концептуально засади управлінських інновацій та забезпечується їх організаційне підґрунтя за рахунок удосконалюючих інновацій; структурно-інституційний, у процес якого впроваджуються радикальні інновації для зміни організаційно-правових засад функціонування ключових компонентів системи державного управління; системний, коли здійснюється комплексна модернізація всієї системи державного управління, що поєднує формування нових інститутів з еволюційним поглибленням інноваційних трансформацій уже існуючих.

У Концепції визначаються основні системні інновації та напрями їх здійснення за основними складовими системи дер-

жавного управління в Україні. Основним орієнтиром інноваційних змін у статусі уряду є забезпечення його ролі як вищого органу в системі органів виконавчої влади України, що передбачає реалізацію принципу підпорядкування йому (прямо чи опосередковано) усіх структурних компонентів системи виконавчої влади в країні. Новий функціональний імператив уряду концентрується навколо наступних цілей діяльності:

- вироблення стратегії діяльності виконавчої влади в усіх сферах, спрямованої на реалізацію державної політики;
- розробка проектів законодавчих актів та підзаконної нормативно-правової бази;
- ефективне управління державними фінансами та державним майном і контроль за їх використанням;
- спрямування і координація діяльності органів державної влади з її орієнтацією передусім на забезпечення прав і свобод громадян і надання їм державних управлінських послуг.

Забезпечення системних інновацій у діяльності уряду здійснюється комплексом удосконалюючих інновацій, спрямованих на розширення повноважень і механізмів діяльності уряду у сферах регулювання діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, здійсненні кадрової політики, участі у законотворчій діяльності. Найбільш суттєві інноваційні зміни стосуються організаційних трансформацій уряду, основою яких є розмежування повноважень уряду та міністерств й організація роботи прем'єр-міністра з міністрами безпосередньо, а не через апарат уряду [154, с. 37-42].

Центральні органи виконавчої влади реформуються за наступними напрямками інноваційних змін у своїй діяльності:

- переорієнтація управління на мінімізацію втручання держави в життєдіяльність суспільства і особливо господарюючих суб'єктів;
- переорієнтація управлінської діяльності з адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг і забезпечення дії принципу верховенства права;
- збереження достатніх важелів управління важливими соціальними сферами при скороченні загальної сфери відповідальності.

Удосконалюючі інновації в діяльності центральних органів виконавчої влади концентруються навколо змін в організаційній структурі та статусі їх складових, забезпечення провідної ролі міністерств та міністрів, запровадження нових форм і процедур

діяльності. Важливими управлінськими інноваціями є перехід до використання функціонального принципу утворення міністерств у поєднанні з галузевим принципом, консолідація та децентралізація функцій управління, надання міністрам статусу політичних діячів.

Особливо слід підкреслити, що Концепція формує правові засади впровадження адміністративного менеджменту в діяльність органів виконавчої влади. У документі сформульовані засади становлення адміністративного менеджменту як основи реформування процедур державного управління.

1. Реалізація управлінських функцій у контексті пріоритетності завдання уникнення системних конфліктів інтересів.

2. Упровадження інноваційної моделі діяльності в організаційну структуру будь-якого органу державного управління за рахунок обов'язковості процесу постійного вдосконалення процедури й організаційної структури управлінської діяльності в контексті змін середовища (об'єкта) та завдань управління.

3. Орієнтація контролю в системі управління на забезпечення політичної та ідеологічної цілісності управлінських рішень (без дріб'язкового регламентування процедур).

4. Персоніфікація балансу прав та відповідальності на всіх рівнях виконавчої влади.

5. Персоніфікація відповідальності державних службовців за прийняті управлінські рішення.

6. Орієнтація на набуття процедурою узгодження управлінських рішень в ієрархічній організації переважно дорадчого характеру (з розширенням можливості для ініціативи та оперативності суб'єктів управління).

7. Різке зменшення обмежень на отримання інформації з орієнтацією на прозору й інформаційно відкриту систему державного управління [154, с.42-47].

Управлінські інновації в системі місцевих органів виконавчої влади здійснюються в руслі основних принципів Концепції адміністративної реформи. Вони націлені на підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на територіальному рівні, забезпечення прав і свобод громадян і надання їм управлінських послуг, поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів, сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування. Основною проблемою реформ на цьому рівні є формування чітко диференційованої та взаємоузгодженої си-

стеми повноважень і відповідальності, у центрі якої перебуває посада голови облдержадміністрації зі статусом політичного діяча.

У Концепції розробляються нормативні основи формування принципово нового інституту системи державного управління - державної служби. Основні інновації у цій сфері спрямовані на професіоналізацію чиновництва та його переорієнтацію на потреби суспільства і громадян. Відповідно внутрішньосистемні характеристики державної служби (надання професійних управлінських послуг політичному керівництву) відходять дещо на другий план. До основних інновацій у системі державної служби згідно з Концепцією слід віднести:

- пріоритетність професіоналізму в роботі державної служби і у зв'язку з цим - її політичну нейтральність;
- меритократичну систему кар'єрного зростання (побудова кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців);
- відкритість і прозорість роботи державної служби, пріоритетність зв'язків з громадськістю;
- структурування державної служби на політичні, адміністративні та патронатні складові;
- упровадження конкурсних та публічних засад у формуванні державної служби;
- формування нової управлінської ідеології як основи оновлення адміністративної культури державних службовців, в основі якої мають бути зростання свободи дій та відповідальності службовців і їх переорієнтація на служіння громадянам;
- фокусування діяльності державної служби на наданні послуг громадянам та вдосконалення цього процесу за рахунок дерегуляції, децентралізації, деконцентрації і впровадження ефективних апеляційних інститутів і механізмів;
- перебудову системи підготовки та перепідготовки державних службовців на засадах формування нової управлінської культури та готовності до виконання нових управлінських функцій;
- становлення комбінованої системи мотивації ефективної роботи державних службовців за рахунок адекватної системи оплати праці, поширення етики державного службовця, упровадження механізмів контролю, зокрема адміністративної юстиції;
- забезпечення цілісності державної служби як єдиної загальнодержавної управлінської структури на чолі з власним органом управління [154, с. 51-56].

У Концепції розкриваються основні напрями інноваційної трансформації системи місцевого самоврядування в Україні. Їх основою є перерозподіл та розмежування повноважень місцевих органів державної влади й самоврядування і створення фінансово-економічної бази функціонування органів місцевого самоврядування як основного агента управлінських послуг для населення. У цьому контексті адміністративна реформа доповнюється муніципальною реформою, і їх завданнями є утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, належне політико-правове, фінансово-економічне та організаційне забезпечення здійснення функцій і повноважень у системі місцевого самоврядування, запровадження механізмів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування, інституціонування місцевого самоврядування як базової системи управління на місцевому (територіальному) рівні.

Інновації в системі місцевого самоврядування концентруються навколо кількох напрямів його становлення. Адміністративно-територіальні трансформації пов'язані з реформуванням системи адміністративно-територіального устрою та визначенням територіальної основи побудови системи місцевих органів виконавчої влади та організації місцевого самоврядування. Організаційні інновації включають у себе встановлення нових організаційних відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування, формування комунальних об'єднань територіальних громад як нових суб'єктів місцевого самоврядування, упровадження нових організаційних моделей управління на основі кооперації різноманітних самоврядних та муніципальних структур, становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування та створення механізму державної підтримки муніципальної реформи. Функціональні інновації пов'язані з конституюванням нового розуміння функцій публічної влади, які за своїм змістом спрямовуються на надання державних та громадських послуг, перерозподілу на цій основі функцій органів державного управління і місцевого самоврядування, чітке структурування суб'єктної відповідальності за надання тих чи інших послуг. Фінансово-економічні інновації зорієнтовані на забезпечення фінансово-економічних ресурсів функціонування комунальних об'єднань територіальних громад, механізмів формування їх бюджетів, реального відокремлення цих бюджетів від Державного бюджету України для забезпечен-

ня самостійності системи місцевого самоврядування, достатності цих бюджетів для забезпечення державних мінімальних соціальних стандартів, упорядкування фінансових відносин місцевого самоврядування та органів державної влади, створення механізму державної фінансової підтримки місцевого самоврядування. Правові інновації фокусуються на розробці та прийнятті низки законів, концепцій та програм щодо розвитку місцевого самоврядування [154, с. 56-63].

Сам процес здійснення адміністративної реформи згідно з її Концепцією передбачає систему управлінських інновацій. Її елементами є створення комплексного механізму організаційного забезпечення адміністративної реформи, принципів зміни у сфері адміністративного права, становлення нової системи кадрового забезпечення як державної служби, так і процесу здійснення реформи, зміни у Державному бюджеті України для забезпечення фінансування реформи, інформатизація державного управління, зокрема в межах державної інформаційно-аналітичної програми “Адміністративна система України”, а також усебічне наукове та пропагандистське забезпечення інноваційних перетворень у сфері державного управління [154, с. 63-67].

Нова система державного управління, яка формується на основі системи інновацій, передбачених концепцією адміністративної реформи, характеризується передусім як раціональний механізм державного управління, що базується на принципах ефективності та взаємодії з місцевим самоврядуванням. Особливо слід підкреслити акцентування прямого зв'язку політики реформування державного управління зі змінами та потенціальними можливостями українського суспільства [154, с. 67].

На основі Концепції адміністративної реформи управлінські інновації впроваджуються через систему регулюючих функціонування окремих компонентів системи державного управління законодавчих та нормативних актів. На сьогодні прийнята та постійно вдосконалюється відповідно до потреб реформування системи державного управління низка законодавчих актів, де передбачені комплексні інноваційні зміни державної служби, місцевого самоврядування, органів державної виконавчої влади тощо.

Інноваційні зміни в системі державної служби запрограмовані новим змістом її основних складових та чинників формування. Зокрема, в Законі України “Про державну службу” [120] визначено такі орієнтири інноваційних змін:

1) нові принципи організації діяльності державної служби - пріоритетність прав людини, законність, служіння народу України, компетентність, ініціативність, персональна відповідальність тощо (ст. 3);

2) нові цінності формування управлінської культури державних службовців та формування етики їх управлінської діяльності (ст. 5);

3) орієнтація на ефективність роботи системи державного управління передусім у контексті вирішення проблем суспільства (ст. 6);

4) забезпечення цілісності державної служби як органу реалізації державної політики (ст. 6-8).

Для організації інноваційного процесу в процесі реформування державної служби особливе значення мають ті положення Закону, які конституюють як обов'язки державного службовця постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації, ініціативність та творчий характер виконання професійних обов'язків, забезпечення ефективності власної роботи (ст. 10). На формування дійсно професійної державної служби спрямовано впровадження меритократичної системи кадрового зростання та конкурсних засад отримання посад (ст. 11, 27).

Подальше вдосконалення нормативно-правової бази інноваційних трансформацій державної служби передбачено затвердженою Указом Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 Стратегією реформування державної служби в Україні. У документі процес реформування державної служби характеризується як невід'ємна складова широкомасштабної адміністративної реформи в контексті створення "ефективної системи державного управління, що відповідає стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою" і орієнтується на "досягнення економічного зростання та надання громадянам управлінських послуг на високому рівні, просування в напрямі європейської інтеграції" [317, с. 133]. Усі стратегічні завдання реформування системи державної служби мають характер системних інновацій або радикального типу (створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату; становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби), або типу комплексного вдосконалення (вдосконалення кадрового потенціалу)

[317, с.133]. Документ підтверджує соціоцентричні орієнтири управлінських інновацій в Україні: забезпечення процесу формування відкритого громадянського суспільства, прав та свобод кожного громадянина, результативності діяльності всіх органів державної влади в контексті забезпечення потреб населення. Серед комплексу нововведень у системі державної служби особливе значення, на нашу думку, мають такі:

1) формування, по суті, нової організаційної структури управління державною службою, яка забезпечує цілісність управлінського процесу;

2) розробка механізмів реального конкурсного відбору державних службовців та стимулювання їх ініціативної та відповідальної роботи;

3) обґрунтування комплексу заходів щодо підвищення адміністративної культури державних службовців та вдосконалення управлінської діяльності, передусім у контексті запровадження принципово нового типу взаємовідносин між громадянами і державними службовцями, в основі яких були б пріоритет прав і свобод людини, повага до особистості, результативність надання державних послуг, висока культура спілкування;

4) започаткування створення чіткого і прозорого механізму відповідальності державних службовців, який має надати діяльності органів державного управління адміністративного та громадського контролю;

5) створення концептуально-нормативних передумов для становлення нової генерації державних службовців, яка поєднує характеристики національної управлінської еліти та професійних менеджерів, з відповідними змінами у напрямках діяльності та професійної підготовки до неї державних службовців [317].

У цілому Закон та Стратегія реформування державної служби закладають основи інноваційного процесу формування професійної та політично нейтральної державної служби, що орієнтується на використання творчого потенціалу людського ресурсу та пріоритетність інтересів громадян і суспільства.

Ціла низка нормативних документів - Положення про Адміністрацію Президента України, Указ Президента України "Про систему центральних органів виконавчої влади", Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, Закон України "Про місцеві державні адміністрації" та інші - визначають нормативно-правові засади здійснення управлінських інновацій у

конкретних галузях та органах системи державного управління. Частина цих нововведень має удосконалюючий чи навіть тимчасовий характер, частина управлінських змін з часом не виправдала себе і сама стала об'єктом подальшого реформування. Однак загальний напрям адміністративної реформи, сформульований у її Концепції, в цілому витримувався, що знаходить свій вияв у конституюванні фундаментальних нововведень у системі державного управління та її окремих компонентах. До таких інновацій доцільно віднести процес розмежування повноважень у системі органів державної влади з поступовим фокусуванням уряду на стратегічних завданнях управління, формування критеріїв ефективності управлінської діяльності, виходячи зі стану об'єкта управління, розбудову координаційних механізмів у системі органів державної влади тощо.

Стабільний розвиток системного інноваційного процесу спостерігається й на рівні структурних складових системи державного управління. Незважаючи на зміни в організаційній структурі місцевих державних адміністрацій постійно вдосконалюються основні напрями її діяльності - забезпечення прав та свобод громадян, надання їм управлінських послуг, взаємодія з органами місцевого самоврядування та сприяння у розширенні їх впливу на процес самоорганізації територій та муніципальних утворень тощо (ст. 1-3 Закону України "Про місцеві державні адміністрації"). У відповідності з принципом наближення управління до його об'єкта та обґрунтованим у вітчизняній літературі інноваційним принципом стратегізації управління здійснюється процес перенесення все більшого обсягу оперативного-стратегічного управління на рівень місцевих, передусім обласних державних адміністрацій. Подальшого розвитку набувають механізми громадського контролю за діяльністю органів державної влади, принципи відкритості та прозорості в діяльності державних адміністрацій [121].

Аналогічні явища спостерігаються й у розвитку системи місцевого самоврядування. Закон України "Про місцеве самоврядування" та його постійне вдосконалення створюють нормативно-правові передумови становлення розгалуженої системи територіального та муніципального управління силами самоорганізації населення. Основною тенденцією інноваційного процесу в цій сфері є поступове розширення повноважень органів місцевого самоврядування та організаційне і фінансове забезпечення цього процесу [119].

Таким чином, нормативно-правова база адміністративної реформи та державобудування загалом створює необхідні передумови для інноваційної трансформації державного управління відповідно до концептуально визначених напрямів модернізації українського суспільства. Кумулятивним вираженням інноваційного потенціалу правових норм у цій сфері є реальні зміни в системі державного управління, що обґрунтовуються у законодавчих актах та інших нормативно-правових документах. Тому його теоретичний аналіз має бути доповнений дослідженням співвідношення конституйованих правових норм та реального процесу становлення інноваційної моделі розвитку системи державного управління.

На нашу думку, процес становлення вітчизняної системи державного управління на сьогодні можна характеризувати як інноваційний процес. Належність управлінських реформ у цій сфері до вказаного типу соціальних процесів проявляється в наступних рисах:

- інноваційні зміни в системі державного управління мають постійний і системний характер, при цьому інновації здійснюються не ізольовано одна від одної, а як комплекси взаємопов'язаних нововведень;

- реформування системи державного управління здійснюється на основі методології інноваційного процесу, з розробкою концепції, засад здійснення, ресурсів, прогнозованих результатів, етапів упровадження нововведень;

- результатом упровадження інновацій є системна трансформація державного управління як об'єкта інноваційних змін з формуванням нових системних якостей та здатностей;

- структура механізмів адміністративної реформи відповідає характеристикам механізмів інноваційного процесу (предмет інновацій, їх суб'єкт та об'єкт, інструментарій упровадження, критерії оцінки результатів та ефективності тощо);

- спостерігається неперервність та циклічність інноваційних змін у системі державного управління в контексті неперервності адміністративної реформи, оскільки низка впроваджених управлінських інновацій перебуває на різних стадіях інноваційного циклу розвитку (зародження, функціонування як сталого механізму, поступова втрата актуальності, заміна іншим інноваційним механізмом).

У змістовному плані результатом інноваційного процесу реформування системи державного управління стало власне формування національної державності, що за системними показни-

ками та характеристиками розвитку і функціонування принципово відрізняється від вихідної основи процесу реформ. Ми вважаємо доцільним виділити такі основні результати інноваційного процесу становлення вітчизняної системи державного управління:

- започаткування основ трансформації авторитарно-адміністративного механізму державного управління в демократичний, орієнтований на потреби суспільства та громадянина;

- формування основних компонентів системи національного державного управління на засадах системної цілісності процесу державобудування;

- виокремлення державного управління як складової Української держави та набуття ним власного функціонального імперативу, узгодженого із завданнями модернізації українського суспільства;

- започаткування процесу адміністративного реформування на основі моделі, що програмує реалізацію європейських стандартів державного управління як змісту управлінських інновацій;

- становлення окремих механізмів інноваційного розвитку системи державного управління, зокрема у сфері державної служби, формування сучасного функціонального імперативу виконавчої влади з раціональними організаційною структурою та розподілом повноважень, взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади й місцевого самоврядування.

Разом з тим слід мати на увазі, що поки що не реалізовано два основних завдання адміністративної реформи в контексті її інноваційного змісту. По-перше, не забезпечено концептуальної та нормативно-правової цілісності управлінських інновацій і відповідно не створено нову систему державного управління на концептуально визначених ціннісних та організаційних засадах. Існуюча система державного управління в Україні продовжує залишатися еkleктичною сукупністю компонентів та механізмів, що відображають різні принципи функціонування, пріоритети, орієнтири управлінської діяльності. По-друге, у діяльність органів державної влади не впроваджено моделі інноваційного розвитку як основи реалізації самоуправлінського та самовдосконалюючого потенціалу системи державного управління. Як для всієї політико-адміністративної системи, так і для її окремих складових управлінські інновації є скоріше результатом зовнішнього впливу, ніж проявом внутрішніх інтенцій розвитку. Саме цим значною мірою пояснюється непослідовність, несистемність та низька ефективність адміністративної реформи.

Вона реалізується за відсутності адекватного механізму забезпечення інноваційного процесу у сфері державного управління.

На нашу думку, існує два основних комплекси причин нереалізованості адміністративної реформи як цілісного інноваційного процесу. Перший з них пов'язаний із концептуальною еклектичністю самої Концепції адміністративної реформи. Вона, по суті, поєднує діаметрально протилежні підходи, причому на найбільш важливому рівні - рівні розуміння самого процесу трансформаційних змін у системі державного управління. Перший підхід являє собою розуміння інноваційного процесу як простого вдосконалення існуючої системи державної влади. У цьому розумінні “смісл адміністративної реформи - у створенні та реалізації концепції реставрації та добудови механізму управління в Україні” [34, с. 16]. Інший підхід ґрунтується на визнанні пріоритетності завдання формування абсолютно нової системи державного управління. “Реформована система управління повинна ставити собі за мету не підвищення рівня організованості системи, її подальший розвиток, а руйнування структури й зміну її морфології” [354, с. 17]. І Концепція адміністративної реформи, і практика впровадження управлінських інновацій еклектичним способом поєднують обидва підходи без спроб здійснення їх органічного синтезу на метапарадигмальній основі.

Подібна ж ситуація і в розумінні адміністративної реформи як певного типу інноваційного процесу. І в концептуальних та нормативних документах, і в управлінській практиці адміністративна реформа інтерпретується передусім як визначена у часовому відношенні фаза розвитку вітчизняної системи державного управління, присвячена здійсненню процесу її інноваційної трансформації. “Реформована система державного управління стане лише проміжним етапом створення нової ефективної системи” [354, с. 18]. Однак такий підхід явно суперечить загальноєвропейській практиці адміністративного реформування, яке за своєю природою є постійним і циклічно нескінченим інноваційним процесом. У сучасних державах, включаючи й Україну, “іде постійний процес адміністративного реформування на всіх рівнях державного управління і даний процес усе більше тяжіє в бік формування громадянського суспільства через демократизацію державного управління” [197, с. 38]. Це розуміння адміністративної реформи все більше завойовує позиції як обґрунтування інноваційного процесу в системі державної влади України, але до цього часу не стало інтегруючою основою ви-

роблення міжконцептуального синтезу різноманітних підходів до розуміння проблеми.

Другий комплекс причин пов'язаний із недостатньою організацією процесу реалізації управлінських інновацій, необхідність яких є загальноновизнаною і навіть частково нормативно закріпленою. Показовою в цьому відношенні є ситуація з реалізацією змісту Концепції адміністративної реформи. Концепція визначає близько 60 конкретних заходів щодо реформування державного управління (так званих еталонних патернів управлінських інновацій), з яких реалізовано лише третину. Решта - або зовсім не реалізовані, або реалізовані не у відповідності з Концепцією. Серед найважливіших нереалізованих положень - розширення функцій Кабінету міністрів, прем'єр-міністра та міністерств, деконцентрація функцій центральних органів виконавчої влади, реформування місцевих органів державної влади тощо.

Слід сказати, що чимало вкрай необхідних управлінських інновацій не впроваджуються у зв'язку з неузгодженістю самого законодавчого процесу. Системні трансформаційні зміни і навіть значні відокремлені інновації у сфері державного управління вимагають узгодження багатьох нормативних документів, а часто пов'язані і з політичними та конституційними реформами. Відсутність паралельних змін у нормативно-правових документах часто призводить до суперечностей окремих напрямів реформування і навіть правових колізій. Наприклад, закладена у Концепцію адміністративної реформи європейська модель державного управління з високим статусом уряду в умовах відсутності прогресу шляхом політичної реформи фактично суперечить Конституції України і багатьом нормативним документам.

У цілому слід погодитися з дослідниками, що "адмінреформа в Україні розвивалася лише частково спираючись на модельні уявлення, закладені в Концепції" [31, с. 18]. А це означає, що дійсно обґрунтованого цілісного підґрунтя інноваційного процесу трансформації системи державного управління до цього часу не розроблено.

Оскільки адміністративна реформа визначає "характер відправлення влади і управління всією соціальною системою", то стан інноваційного процесу у цій сфері є вирішальним для системних трансформацій державних механізмів та соціальних відносин у суспільстві загалом [310, с. 3]. Несистемність, непослідовність та неузгодженість інноваційних змін у сфері державного управління як наслідок має адаптацію неефективних управлінсь-

ких механізмів до нових умов функціонування - за рахунок результативності управління та рівня задоволення потреб населення. Тому для вітчизняного інноваційного процесу “характерною рисою є ускладнення найпростіших питань, апарат через прийом ускладнення робить себе самодостатнім, тобто споживач управлінських послуг - сам управлінець, народ - це жертва управління” [316, с. 98]. Як це не парадоксально, але в управлінській практиці нашої країни досить легко уживаються позитивні управлінські інновації з негативними для суспільства процесами трансформації застарілих механізмів державного управління.

Багато дослідників вважає, що вирішення системності та цілісності адміністративної реформи в Україні як інноваційного процесу може бути забезпечено лише шляхом адаптації європейської практики забезпечення пріоритетності людського ресурсу в управлінських реформах. Подальший економічний та соціальний розвиток України пов'язаний із створенням системи державного управління та державної служби, що відповідає європейським стандартам, визначеними Європейською Радою як критерії членства в ЄС (копенгагенські критерії).

Зараз на центральне місце у процесі реформування системи державного управління виходить процес становлення прозорої й етичної державної служби через запровадження і дотримання адміністративних стандартів, зокрема стандартів державних послуг. Програма розвитку державної служби на 2005-2010 рр. визначає, що стандарти професійної діяльності державних службовців розробляються на основі стратегічного планування діяльності державних органів з орієнтацією на надання державних послуг. Останні стають складовою діяльності держслужби і з 2006 р. планується здійснення таких заходів: визначення груп споживачів послуг і складання переліків послуг, які їм надаються; встановлення порядку й регламенту надання послуг, визначення критеріїв оцінки їх якості, міри відповідальності державних службовців; їх заохочення за досягнення у цій сфері; вивчення доцільності передачі права надання низки послуг бюджетним установам та організаціям. Починаючи з 2007 р., заплановано впровадити моніторинг ефективності надання послуг, що включає: проведення конвент-аналізу ЗМІ щодо результативності роботи органів державного управління, вивчення результатів щорічної оцінки діяльності роботи державної служби; соціологічні дослідження громадської думки щодо оцінки громадянами порядку надання послуг та їхньої якості; проведення

“гарячих ліній” з метою визначення проблем у цій сфері; проведення громадських слухань [312, с. 11, 12].

Важливим напрямом забезпечення цілісності інноваційного процесу у сфері державного управління є перенесення уваги на формування громадсько-державних механізмів трансформації системи органів державної влади. Як сукупність управлінських засобів, через які здійснюється прийняття управлінського рішення і досягається ефективна його реалізація, механізми управління відіграють вирішальну роль в інтегруванні основних елементів управлінських інновацій організаційними засобами. Підвищена увага до формування нових механізмів реформування та функціонування органів державного управління пояснюється їх системною роллю в інноваційному процесі, поєднанням системно-динамічного та функціонально-структурного вимірів управлінської діяльності та архітектоніки управлінського впливу [12, с. 101].

За змістовної сторони основним механізмом здійснення реформи має бути не стільки діяльність персоналу органів державного управління чи розробка спеціальних проектів реформування, скільки “соціальне партнерство між владою, бізнесом й широкою громадськістю” [197, с. 41]. У зв’язку з цим усе більшу підтримку серед фахівців та управлінців-практиків отримує самоврядна парадигма адміністративної реформи з поступовою передачею основних державно-управлінських функцій на рівень органів місцевого самоврядування.

Ще одним інтегруючим управлінські інновації в єдиний цілісний процес підходом є визнання пріоритетності соціоцентричної переорієнтації державного управління за допомогою комплексу нормативно-правових, організаційних та ціннісно-культурних нововведень. У цьому контексті основою інноваційних змін у системі державного управління України має стати обмеження традиційної бюрократії та пов’язаної з нею корупції й переорієнтація управлінської діяльності на надання державних послуг. Основними складовими адміністративної реформи в цьому випадку стають управлінські інновації, пов’язані із законодавчим та організаційним забезпеченням надання державних послуг, програмування соціоцентричних змін у корпоративній культурі державної служби та забезпечення відкритості й прозорості функціонування органів державної влади з відповідними контрольними механізмами.

З указаними складовими пов'язані й основні напрями інноваційного процесу. По-перше, це законодавча урегульованість процесу формування інституту надання державних послуг, цілями якого є захист інтересів споживачів державних послуг, унеможливлення примусових послуг, на які немає замовлення від споживачів, підвищення якості державних послуг в умовах монополії на їх надання державними органами, встановлення критеріїв якості послуг і забезпечення їхнього контролю з боку споживачів та органів контролю, оптимізація кількості державних послуг [312, с. 14]. По-друге, це забезпечення інформаційної відкритості органів державної влади за допомогою законодавства, яке гарантує відкритість інформації щодо державних закупок, закордонних поїздок, ліцензування тощо і робить доступною будь-яку не конфіденційну інформацію (сьогодні навіть вона недоступна більшості громадян). По-третє, інтенсивне впровадження адміністративної юстиції як органів контролю за дотриманням законності у сфері державного управління і спеціальних органів, відокремлених від адміністрації, для розгляду спорів у конкретних галузях управління [201, с. 15]. По-четверте, зміна неформальних соціальних інститутів (традицій, особистісних стандартів поведінки), що утверджують норми поведінки суб'єктів управлінського процесу, передусім державних службовців.

Перелічені підходи не вичерпують концептуального базису вдосконалення нормативно-правового забезпечення адміністративної реформи як інноваційного процесу становлення нової системи державного управління в Україні. Усі вони дійсно допомагають упорядкувати та вдосконалити процес трансформаційних змін органів державної влади з погляду його цілісності, відповідності модернізаційним соціальним процесам та взаємозгодженості окремих компонентів інноваційних змін. Однак кожен з наведених підходів є в цілому одностороннім, при цьому втрачається загальний контекст можливих альтернатив інноваційного процесу та окремих інновацій у сфері державного управління. В таких умовах сформувати дійсно інтегрований концептуальний базис адміністративної реформи як основи послідовних практичних дій з формування нової системи державного управління неможливо. Вирішити цю проблему можна лише за умов системного підходу до інновацій у сфері державного управління та розробки концептуальної моделі системи управлінських інновацій як змісту адміністративної реформи.

Висновки

Аналіз інновацій у системі державного управління показує як високу ефективність застосування цього поняття для дослідження проблем реформування органів державної влади, так і змістовний взаємозв'язок управлінських реформ та конкретних управлінських інновацій у соціальній практиці українського суспільства. У певному розумінні можна ототожнити комплекс інновацій у вітчизняному державному управлінні як системний інноваційний процес та адміністративну реформу як процес формування нової системи державного управління. Безсумнівно, що саме впровадження управлінських інновацій як на рівні всієї системи органів державної влади, так і на рівні її окремих складових є основним механізмом здійснення адміністративної реформи, адаптації державного апарату до нових потреб українського суспільства, які виникають у процесі його масштабних модернізаційних трансформацій.

У межах інноваційної інтерпретації розвитку державного управління виникають нові можливості його вдосконалення, які значною мірою виходять за межі практичного досвіду адміністративної реформи. Йдеться про концептуалізацію та операціоналізацію змісту ряду нетрадиційних управлінських парадигм, пов'язаних із маркетинговою управлінською діяльністю, впровадженням державного менеджменту, формуванням мережно-поліархічних відносин у системі суб'єкт-об'єктних зв'язків управлінської підсистеми. Завдяки цьому відкриваються широкі перспективи вивчення, адаптації та застосування у вітчизняній управлінській практиці передового світового та європейського досвіду оптимізації та реформування державного управління. Особливо важливо те, що в межах інноваційної моделі реформування та розвитку вітчизняного державного управління апробовані у світовій практиці управлінські нововведення (пріоритетність людських ресурсів та гуманоцентристської управлінської культури, система державних послуг та клієнталістсько-маркетингова орієнтація управлінської діяльності, конституювання самоврядних та саморозвиваючих засад управління тощо) не просто адаптуються до умов перехідного періоду в Україні, а використовуються в межах єдиного інноваційного процесу адміністративного реформування, набуваючи органічної цілісності та взаємоузгодженості.

Системний підхід до впровадження управлінських інновацій у діяльність органів державної влади дає також можливість комплексного проектування управлінських реформ з виокремленням альтернатив розвитку тих чи інших складових системи державного управління й об'єктивною оцінкою переваг різних моделей реформування в контексті конкретних соціальних процесів. Тим самим використання інноваційних методологій та технологій адміністративної реформи дає змогу вирішувати одну з найважливіших її проблем - коригування обраного курсу залежно від зміни соціальних та внутрішньосистемних детермінант і завдань реформування.

Суттєвою перевагою системно-інноваційного підходу до обґрунтування та реалізації реформ в органах державної влади є також забезпечення комплексного розвитку інноваційного потенціалу всієї управлінської системи. Застосування методології інноваційного менеджменту дає змогу визначити найбільш оптимальні параметри здійснення інновацій кожного структурного компонента системи державного управління в контексті загальної стратегії реформ. При цьому створюються передумови обмеження негативного впливу стихійного адаптування органів державної влади до нових соціальних умов свого функціонування, яке часто пов'язане з удосконаленням застарілих форм та методів державного управління та підпорядкуванням процесу реформ потребам виживання адміністративно-бюрократичної системи.

Найбільш важливі подальші дослідження проблематики інновацій у державному управлінні пов'язані з визначенням критеріїв ефективності управлінських нововведень у контексті загальної стратегії розвитку. Необхідне також суттєве змістовне вдосконалення Концепції адміністративної реформи в Україні на основі застосування інноваційної методології й особливо системно-інноваційного підходу до проектування управлінських реформ в органах державної влади. У цілому дослідження проблеми інновацій у системі державного управління значно розширить теоретичний та практичний зміст цієї галузі наукового знання.

Список використаних джерел

1. *Абалкин Л.И., Базилевич В.Д., Белоцерковец В.В., Бодров В.Г., Гец В.М.* Проблемы экономики переходного общества. - Запорожье: ГУ "ЗИГМУ", 2004. - 386 с.
2. *Авер'янов В.Б.* Демократизація адміністративного права - ключове завдання його реформування // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. - К., 2003.
3. *Авер'янов В.* Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка // Право України. - 2004. - № 10. - С. 25-30.
4. *Агарков О.А.* Інтелектуальний капітал державного управління України: структура і перспективи розвитку // Грані. - 2004. - № 2. - С. 106-112.
5. Административное право / Под ред. Л.Л.Попова. - М.: Юристь, 2002. - С. 28.
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України. - К.: Факт, 2003. - 495 с.
7. Адміністративна реформа - історія, очікування та перспективи / В.П.Тимощук (упоряд.) - К.: Факт, 2002. - 100 с.
8. Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції / Гол. ред. О.Д.Крупчан. - К.: ООО "АДЕФ-Україна", 2003. - 322 с.
9. Адміністративна реформа для людини: Наук.-практ. нарис / І.Б.Коліушко (заг. ред.). - К.: Факт, 2001. - 72 с.
10. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади / Ред. А.Чемерис. - Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2004. - 148 с.
11. Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (28 травня 2004 р., Київ). - К.: Вид-во НАДУ, 2004. - Т. 1. - 460 с.
12. *Аллиулов Р.Р.* Проблемы механизма государственного управления на современном этапе // Государство и право. - 2005. - № 3. - С. 97-102.
13. Аналіз державної політики в Україні. - К.: К.І.С., 2004. - 210 с.
14. *Андреев С.Н.* Маркетинг некоммерческих субъектов. - М.: Изд-во "Финпресс", 2002. - 320 с.
15. *Андреанов А.* Государственное управление: мировой опыт и российские реалии // Общество и экономика. - 2002. - № 11-12. - С. 117-129.

16. *Анисимцев Н.* Япония: обеспечение прозрачности (“транспарентности”) административно-государственного управления // Государство и право. - 2003. - № 6. - С. 58-65.
17. *Аніловська Г.Я.* Державний фактор трансформаційних перетворень в економіках перехідного типу. - Л.: Вид-во ЛКА, 2002. - 324 с.
18. Антикризисное управление / Под ред. Э.М.Короткова. - М.: ИНФРА-М, 2003. - 432 с.
19. *Арістова І.* Адміністративна реформа в Україні: інформатизація та ефективність державного управління (до теорії проблеми) // Юрид. вестн. - 2001. - № 2. - С. 94-99.
20. *Атаманчук Г.* Методологічні проблеми сучасного державного управління // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 3. - С. 9-12.
21. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - 400 с.
22. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика: Пер. з англ. - К.: Основи, 2000. - 190 с.
23. *Афанасьев В.Г.* Социальное управление. - М., 1994.
24. *Бабич О.Б.* Результативність функціонування суб'єктів державного управління та місцевого самоврядування на основі впровадження корпоративної культури: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. - Х., 2005. - 22 с.
25. *Багаєва Т.* Комунікативний аспект державного управління // Зб. наук. пр. УАДУ. - 2000. - № 1. - С. 122-129.
26. *Басєв В.* Концептуальний аналіз електронного уряду та електронного урядування в контексті сучасних наукових розвідок // Вісн. ДСУ. - 2004. - № 3. - С. 8-10.
27. *Байцим В.* Ефективність управління державним сектором у ринкових умовах господарювання // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 3. - С. 216-223.
28. *Бакуменко В.* Аналіз та оцінювання стану адміністративного реформування в Україні // Вісн. НАДУ. - К.: Вид-во НАДУ, 2004. - № 4. - С. 5-19.
29. *Бакуменко В.* Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку // Вісн. НАДУ. - 2003. - № 2. - С. 11-27.
30. *Бакуменко В., Князев В., Сурмин О.* Становление методологии государственного управления // Гос. служба. - 2004. - № 5. - С. 11-19.

31. Бакуменко В., Кравченко С., Штика Л. Аналіз та оцінювання стану адміністративного реформування в Україні // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 4. - С. 5-19.

32. Бакуменко В., Сурмін Ю., Козюра І. Пріоритетні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні: оцінка ситуації та забезпечення трансформації // Актуальні проблеми державного управління. - Д., 2005. - № 1. - С. 225-235.

33. Бакуменко В.Д., Борденюк В.І., Валевський О.Л., Гонюкова Л.В., Кальний Ю.Г. Політична реформа - гарантія демократичного розвитку українського суспільства. - К.: Вид-во НАДУ, 2005. - 160 с.

34. Бакушев В. Адміністративна реформа нужна, но прежде - ее концепция! // Власть. - 2002. - № 6. - С. 10-16.

35. Балацкий Е. Новые аналитические инструменты совершенствования государственной административной системы // Проблемы теории и практики управления. - 2004. - № 5. - С. 34-39.

36. Балашов А.М. Оптимізація управління державними установами в умовах трансформації українського суспільства: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. - О., 2005. - 20 с.

37. Бандурка О.М., Рябченко О.П. Визначення принципів державного управління економікою в контексті адміністративного реформування в Україні // Актуальні проблеми державного управління. - Х., 2001. - № 1. - С. 129-136.

38. Барабашев А.Г. Реформа государственной службы Российской Федерации в сравнительной перспективе // Вест. - М., 2005. - № 3. - С. 3-35.

39. Баранов А. Электронное правительство в Украине? Будет! Когда? // Зеркало недели. - 2002. - № 1.

40. Бейкер М.Дж. Будущее маркетинга // Теория маркетинга / Под ред. М.Бейкера. - СПб.: Питер, 2002. - С. 411-443.

41. Бейкун А. Позитивна тенденція розвитку категорії "система" як елемента структурно-функціональної побудови органів державного управління // Право України. - 2001. - № 12. - С. 51-54.

42. Белоус В. Координация в государственном управлении Украины: теоретические аспекты // Персонал. - 2000. - № 6. - С. 29-31.

43. Берг О. Обеспечение эффективности сочетания форм государственного управления // Экономист. - 2002. - № 11. - С. 38-48.

44. *Береговой Г.* Державне управління і регіональний розвиток: проблема централізації і децентралізації // Зб. наук. пр. УАДУ. - 2003. - № 2. - С. 248-258.
45. *Біджюра І.П.* Філософія системних реформ в Україні на рубежі століть: Монографія. - К.: ТОВ "Навч. кн.", 2004. - 188 с.
46. *Бодди Д., Пэйтон Р.* Основы менеджмента: Пер. с англ. - СПб.: Питер, 1999. - С. 29-30.
47. *Бодров В.Г.* Трансформація економічних систем: концепції, моделі, механізми регулювання та управління: Навч. посіб. - К.: УАДУ, 2002. - 101 с.
48. *Борденюк В.* Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. - 2005. - № 1. - С. 21-25.
49. *Борисенко З.М.* Конкурентна політика держави як фактор розвитку економіки України: Монографія. - К.: Таксон, 2004. - 344 с.
50. *Браун М.П.* Посібник з аналізу державної політики: Пер. з англ. - К.: Основи, 2000. - 243 с.
51. *Валевський О.Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Монографія. - К.: НІСД, 2001. - 242 с.
52. *Василенко И.* Информационная парадигма и государственное управление // Власть. - 2004. - № 8. - С. 12-19.
53. *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. - М.: Логос, 1998. - 168 с.
54. *Вебстер Ф.* Изменение роли маркетинга в корпорации // Классика маркетинга. - СПб.: Питер, 2001. - С. 129-158.
55. *Веймер Д., Вайнінг Е.* Аналіз політики: Концепції і практика. - К.: Основи, 1998. - 654 с.
56. Виконавча влада в Україні: Навч. посіб. / Н.Р.Нижник (заг. ред.). - К.: УАДУ, 2002. - 127 с.
57. Виконавча влада і адміністративне право / Заг. ред. В.Б.Авер'янов. - К.: Ін Юре, 2002. - 667 с.
58. *Винер Н.* Кибернетика или управление и связь в живом и машине: Пер. с англ. - М.: Наука, 1983. - 343 с.
59. *Вишняков В.Г.* Административная реформа в России: от кризиса государственного управления к эффективному государству // Журн. рос. права. - 2003. - № 10. - С. 11-23.

60. *Власик В.* Управлінська діяльність у контексті культурологічного розвитку адміністративного персоналу // Актуальні проблеми державного управління. - Д., 2004. - № 2. - С. 172-178.

61. Влияние сектора информационных технологий на национальную экономику и перспективы создания “Электронного правительства”: По материалам исследования компаний IDC и РАМД. - М., 2002. - 60 с.

62. *Войтович Р.* Ідеологія, технологія та стиль у державному управлінні. - К.: Вид-во НАДУ, 2003. - 190 с.

63. *Войтович Р.* Модернізація державного управління в умовах глобалізації (Філософсько-методологічний аналіз) // Вісн. НАДУ. - К., 2005. - № 1. - С. 131-140.

64. *Воротін В.* Форми та методи державного управління в умовах глобалізації: досвід країн АТР // Нова політика. - 2001. - № 1. - С. 39-41.

65. *Воротін В.Є.* Досвід державного управління та регулювання економіки в країнах азіатсько-тихоокеанського регіону // Актуальні проблеми державного управління. - Л., 2000. - № 4. - С. 77-91.

66. *Гаєвський Б.А., Ребкало В.А.* Культура державного управління: Організаційний аспект. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 144 с.

67. *Гаман М.В.* Державне управління інноваціями: Український та зарубіжний досвід: Монографія. - К.: Вікторія, 2004. - 311 с.

68. *Герасимчук З.* Комплексная оценка уровня устойчивого развития регионов Украины // Экономика Украины. - 2002. - № 2. - С. 34-42.

69. *Гірняк М.В.* Європейська хартія місцевого самоврядування в Україні: питання реалізації та контролю. - Л.: Каменяр, 2004. - 58 с.

70. *Глазунова Н.И.* Государственное управление как система. - М.: Гос. ун-т упр., Ин-т гос. и муниципал. упр., 2001. - 373 с.

71. Глобалізація та управління проектами у ХХІ столітті: Матеріали наук.-практ. конф., 9-10 жовт. 2003 р. - Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2003. - 206 с.

72. *Глухов В.В.* Менеджмент. - СПб.: Спец. лит-ра, 1999. - 700 с.

73. *Гнидюк Н.* Засади функціонування системи державного управління (уроки з досвіду країн Центральної та Східної Європи, що готуються до вступу в ЄС). - Т.: Лілея, 2001. - 40 с.

74. *Голубков Е.П.* Основы маркетинга. - М.: Финпресс, 2003. - 688 с.
75. *Гонцяж Я.* Адміністративна реформа: нездійсненні мрії та втрачені можливості. - К.: Міленіум, 2002. - 136 с.
76. *Гончаров В.В.* Ключевые элементы управления и их практическое значение. - М.: МНИИПУ, 1998. - 192 с.
77. *Горбатенко В., Цветков В.* Демократія, управління, бюрократія. - К.: Ун-т держави і права НАНУ, 2001. - 344 с.
78. *Горник В.* Концепція та система управління інноваційним розвитком промисловості України // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 4. - С. 168-174.
79. *Городнічий Ю., Буткевич О.* Чинники підвищення ефективності державного управління: соціально-філософський аспект // Актуальні проблеми внутрішньої політики. - 2004. - № 4. - С. 263-269.
80. Государственное регулирование экономики переходного периода / Ред. В.Р.Кучеренко, Т.И.Лозовая. - Севастополь: Просвита, 2000. - 181 с.
81. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник: В 2-х т. / Под ред. В.А.Козбаненко. - 2-е. изд. - М.: Статут, 2002. - Т. 1. - 366 с.
82. *Граждан В.Д.* Теория управления. - М.: Гардарики, 2004. - 416 с.
83. *Григорук С.С.* Модернізація національного механізму управління в умовах глобальних ринкових перетворень // Економіка та держава: Міжнар. наук.-практ. журн. - 2005. - № 3. - С. 22-25.
84. *Григорьев В.А.* Становление публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в Украине: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - О., 2001. - 21 с.
85. *Гринев В.Ф.* Инновационный менеджмент: Учеб. пособие. - К.: МАУП, 2000. - 148 с.
86. *Грицяк І.* Європеїзація державного управління // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 4. - С. 38-45.
87. *Гусев В.* Концептуальні засади формування державної інноваційної політики // Вісн. НАДУ. - 2002. - № 4. - С. 84-92.
88. *Гусев В.* Формування інноваційної культури як пріоритет державної інноваційної політики // Освіта і управління. - 2003. - № 1, 2.

89. *Данілян О.Г.* Пошук оптимального поєднання державного регулювання і саморегулювання ринку // Актуальні проблеми державного управління. - 2000. - № 2. - С. 15-19.

90. *Дацій О.* Адаптація функцій державного управління до інноваційного розвитку // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 3. - С. 50-55.

91. *Дацій О.* Формування моделі інноваційно активних підприємств // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 4. - С. 174-179.

92. *Дегтярьова І.О.* Домінанти державної політики розвитку місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис ... канд. наук з держ. упр. - Х., 2005. - 21 с.

93. *Демидова Л.* Реформи общественного сектора на Западе // Мировая экономика и международные отношения. - 2002. - № 11. - С. 30-38.

94. *Дергаусов М.М.* Украина в мировой хозяйственной системе и проблема выбора оптимальной стратегии развития: Монография. - Донецк: Донетчина, 2003. - 223 с.

95. *Дерець В.* Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади // Право України. - 2005. - № 5. - С. 32-35.

96. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування. - К., 2000. - Ч. 1. - 221 с.

97. Державна служба і громадянин: реалізація конституційних прав, свобод та обов'язків: Наук. зб. / Г.І.Мостовий (заг. ред.). - Х., 2000. - 242 с.

98. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. - К., 1999. - 222 с.

99. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посіб. / Н.Р.Нижник (заг. ред.), В.М.Олуйко (заг. ред.). - Л.: Вид-во Нац. ун-ту "Львівська політехніка", 2002. - 352 с.

100. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація / Відп. ред. Н.Р.Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 448 с.

101. Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (29 травня 2002 р., м.Київ) / В.І.Луговий (гол. ред.). - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 332 с.

102. Державне управління і менеджмент: Нач. посіб. / Заг. ред. Г.С.Одінцова. - Х.: ХРІДУ УАДУ, 2002. - 492 с.

103. Державне управління перехідних суспільств в умовах глобалізації: Матеріали засідання міжнар. круглого столу. - К.: Українські пропілеї, 2001. - 32 с.

104. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янов. - К.: Юрінком Інтер, 2003. - 432 с.
105. *Диксон П. Р.* Управление маркетингом: Пер. с англ. - М.: Бином, 1998. - 348 с.
106. *Дмитриев М.* Реформа государственного управления в России // Гос. служба. - 2002. - № 1. - С. 24-33.
107. *Долечек В.* Якість надання управлінських послуг населенню: зарубіжний досвід // Упр. сучас. містом. - 2003. - № 10-12. - С. 37-43.
108. *Долечек В.* Адміністративна реформа: поліпшення якості і підвищення ефективності державних послуг // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 1. - С. 217-224.
109. *Долечек В.С.* Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. - К., 2005. - 20 с.
110. *Донченко О., Романенко Ю.* Архетипи соціального життя і політика. - К.: Наук. думка, 2001. - 283 с.
111. *Друкер П.* Задачи менеджмента в XXI веке. - М.: Издат. дом "Вильямс", 2002. - 426 с.
112. Економіка знань: виклики глобалізації та Україна / Заг. ред. А.С.Гальчинський та ін. - К.: Б.в., 2004. - 261 с.
113. Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 29 трав. 2003 р. - К.: НАДУ, 2003. - Т. 1. - 535 с.
114. *Євдокименко В., Поляк О.* Управлінські, адміністративні і громадські послуги як сегмент регіональних ринків // Регіональна економіка. - 2004. - № 4. - С. 16-24.
115. Європейські принципи державного управління: Пер. з англ. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 52 с.
116. *Єсинчук Н.* Реформування Кабінету Міністрів України як умова досягнення мети адміністративної реформи // Зб. наук. пр. УАДУ. - К., 2004. - № 2. - С. 201-207.
117. *Забарная Э.Н.* Инновационно-инвестиционная система: методология формирования и развития. - О.: ИПРЭЭИ, 2002. - 139 с.
118. Задоволення соціальних потреб населення як умова підвищення його довіри до влади / Є.Ф.Глухачов (заг. ред.). - Х.: Магістр, 2005. - 182 с.

119. Закон України про місцеве самоврядування в Україні. - К.: Парлам. вид-во, 1997. - 100 с.
120. Закон України про державну службу // Державне будівництво: зб. норм.-прав. актів / За ред. М.І.Панова. - Х.: Гриф, 2002. - Кн. 2. - С. 93-112.
121. Закон України про місцеві державні адміністрації // Державне будівництво: Зб. норм.-прав. актів / За ред. М.І.Панова. - Х.: Гриф, 2002. - Кн. 2. - С. 252-281.
122. *Зеленцов А.Б.* Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учеб. пособие. - М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2002. - 190 с.
123. *Зелетдинова Э.* Механизмы демократизации государственных органов власти региона и региональной властной элиты // Власть. - 2002. - № 9. - С. 22-31.
124. *Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз: Пер. з фр. - К.: Основи, 1996. - 420 с.
125. *Иванов В.Н.* Социальные технологии в современном мире. - М.: Наука, 1996. - 342 с.
126. *Иванов В.Н., Иванов А.В., Доронин О.А.* Управленческая парадигма XXI века: В 2-х т. - М.: Издат. дом "Артикул", 2002. - Т.1. - 387 с.
127. *Иванов И.А.* Инновационный менеджмент: Учебник. - Ростов/Д.: ООО "Изд-во БАРО-ПРЕСС", 2001. - 288 с.
128. Инновационный менеджмент: Основы теории и практики: Учеб. пособие. / Под ред. П.Н.Завлина, А.Е.Казанцева, Л.Э.Миндели. - СПб.: Наука, 1997. - 246 с.
129. Инновационный менеджмент: Учеб. пособие / Под ред. Л.Н.Оголевой. - М.: ИНФРА-М, 2003. - 238 с.
130. *Иноземцев В.Л.* За пределами экономического общества: Постиндустриальные теории и постэкономические тенденции в современном мире. - М.: Наука, 1998. - 432 с.
131. *Ібрагімова І.* Інформаційне суспільство та взаємодія влади з громадськістю: вимоги ефективності // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 1. - С. 36-42.
132. *Ілляшенко С.М.* Управління інноваційним розвитком: проблеми, концепції, методи: Навч. посіб. - Суми: ВТД "Унів. кн.", 2003. - 278 с.
133. Інвестиційна та інноваційна діяльність / Ред. О.Є.Кузьмін. - Л.: ЛБІ НБУ, 2003. - 231 с.
134. Інноваційна стратегія українських реформ. - К.: Знання України, 2002. - 336 с.

135. Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку: За матеріалами VIII Всеукр. муніципальних слухань “Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти”, 29 липня-2 серпня 2002 р., Судак. - К.: Атіка-Н, 2003. - 528 с.

136. Інституційні перетворення як передумова ефективного використання ресурсного потенціалу регіону: Матеріали щоріч. загальноінститут. наук.-практ. конф., 24 квіт. 2003 р. - О.: ОРІДУ УАДУ, 2003. - 457 с.

137. Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процес реформування державної служби. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 552 с.

138. Інформаційна відкритість органів державної влади України: Зб. аналіт. матеріалів / М.В.Лациба (заг. ред.). - К.: Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2005. - 155 с.

139. Інформаційне забезпечення державного та регіонального соціального управління. - К.; Донецьк: Б.В., 2004. - 655 с.

140. *Калюжний Р.А., Шамрай В.О., Швець М.Я., Павловська В.Д., Гуцалюк М.В.* Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики. - К., 2002. - 296 с.

141. *Кениг К.* Управление в сфере государственной администрации: критика концепций, критерии и предпосылки политики // Проблемы теории и практики управления. - 2002. - № 2. - С. 34-40.

142. *Киричук В.В., Тимцуник В.І.* Історія державного управління в Україні: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 244 с.

143. *Клименко И.* Проблемы внедрения информационной системы “электронное правительство” в государственное управление // Зб. наук. пр. УАДУ. - 2003. - № 1. - С. 98-105.

144. *Клименко Н.Г.* Державне регулювання інноваційно-інвестиційного розвитку регіону: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. - О., 2005. - 19 с.

145. *Князєв В.М.* Соціальна технологія та управління соціальними процесами в Україні. - К., 1995. - 35 с.

146. *Козюра І.В., Лебединська О.Ю.* Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція): Навч. посіб. - Ужгород: Патент, 2003. - 224 с.

147. *Кокорин Д.И.* Инновационная деятельность - М.: Экзамен, 2001. - 576 с.

148. *Колер-Кох Б.* Эволюция и преобразование европейского управления // *Мировая экономика и международные отношения.* - 2001. - № 7. - С. 50-58.

149. *Колос Б.О.* Управління державою III тисячоліття, або стратегія і тактика побудови Української національної держави. - Л.: Ініціатива, 2004. - 979 с.

150. *Колядов Л.* От квазирынка - к индикативному управлению // *Ресурсы. Информация. Снабжение. Конкуренция.* - 2003. - № 4. - С. 13-19.

151. *Кондратюк А.* Політичні тенденції модернізації державного управління країн Європейської співдружності // *Вісн. УАДУ.* - 2002. - № 3. - С. 290-297.

152. *Конотопцев О.С.* Концептуальні основи реформування теорії і організації державного управління: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. - Х., 2003. - 20 с.

153. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К.: Преса України, 1997. - 80 с.

154. Концепція адміністративної реформи в Україні // *Офіц. вісн. України.* - К., 1999. - № 1. - С. 33-76.

155. *Котлер Ф.* Маркетинг менеджмент. - СПб.: Питер, 2001. - 752 с.

156. *Котлер Ф., Армстронг Г., Сондерс Дж., Вонг В.* Основы маркетинга. - 2-е европ. изд. - К.; М.; СПб.: "Вильямс", 1998. - 1056 с.

157. *Кравченко М.В.* Формування та впровадження нової парадигми соціальних цінностей українського суспільства (управлінський аспект): Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. - К., 2001. - 20 с.

158. *Кравченко С.* Аналіз основних принципів та напрямів адміністративної реформи в республіці Угорщина // *Вісн. НАДУ.* - К., 2004. - № 2. - С. 409-417.

159. *Кравчук Л.М.* Держава і влада: досвід адміністративної реформи в Україні. - К.: Інтеллект, 2001. - 190 с.

160. *Кратт О.А.* Кон'юнктура ринку освітніх послуг: діагностика збалансованості // *Економіка та право.* - 2003. - № 2. - С. 18-25.

161. *Кривошеев В.* Управлінська культура як фактор державотворення // *Зб. наук. пр. УАДУ.* - 2002. - № 1. - С. 390-393.

162. *Кузбаненко В.* Формы и методы государственного управления // Проблемы теории и практики государственного управления. - 2000. - № 2. - С. 46-50.

163. *Кузенко Л.* Інформаційна обумовленість державного управління // Право України. - 2002. - № 3. - С. 16-19.

164. *Кузнецов О.Л., Большаков Б.Е.* Устойчивое развитие: научные основы проектирования в системе природа-общество-человек. - СПб.; М.; Дубна, 2002. - 187 с.

165. *Куйбіда В.С.* Муніципальне управління: аспект інформатизації. - К.: Знання, 2004. - 357 с.

166. *Курінний Є.* Державне управління: оновлений погляд на визначення категорії // Підприємництво, господарство і право. - 2003. - № 12. - С. 82-85.

167. *Кэмпбелл Е.* Публичная политика органов власти: опыт реформирования в Великобритании и России // Муниципальная власть. - 2005. - № 2. - С. 65-70.

168. *Лавренчук А.О.* Становлення та розвиток регіональних механізмів інтеграції України до Європейського Союзу: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. - К., 2004. - 19 с.

169. *Ламбен Ж.-Ж.* Менеджмент, ориентированный на рынок: Пер с англ.; Под ред. В.Б.Колчанова. - СПб.: Питер, 2004. - 800 с.

170. *Ламм Р.* Административные и финансовые механизмы реформы государственного управления // Финансы. - 2004. - № 1. - С. 9-11.

171. *Ластовецький А.* Вдосконалення державного регулювання підприємництва у ракурсі адміністративної реформи // Право України. - 2002. - № 6. - С. 18-24.

172. *Лахижа М.* Теоретичні основи та реалії реформування владних органів України // Вісн. ДСУ. - 2005. - № 1. - С. 9-12.

173. *Лелеченко А.* Вплив децентралізації на ефективність надання державних послуг // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 3. - С. 115-126.

174. *Леонтьєва Л., Ткачук В.* Спрямувати людські бажання, а не "гвалтувати" реальність. Можливості та перспективи державного управління // Віче. - 2004. - № 5. - С. 46-49.

175. *Линьов К.* Використання тимчасових мобільних управлінських структур в умовах децентралізації державного управління // Упр. сучас. містом. - 2003. - № 10-12. - С. 14-22.

176. *Линьов К.О.* Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. - К., 2004. - 20 с.

177. *Литвинов Г., Сірячинко В.* Модель електронного уряду для України: досвід Словенії // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 4. - С. 422-434.

178. *Лобанов В.В.* Государственное управление и общественная политика: Учеб. пособие. - СПб.: Питер, 2004. - 448 с.

179. *Лобанов В.В.* Государственное управление и электронное правительство // Вестн. ун-та. - 2001. - № 1. - С. 25-33.

180. *Лобанов В.В.* Модернизация правительства в Великобритании. - М., 2000. - 81 с.

181. *Лобс В.М.* Теоретичні основи і розвиток державного соціально-орієнтованого управління: Автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. - Донецьк, 2004. - 36 с.

182. *Лоза О.* Прямі зв'язки в системі державного управління // Актуальні проблеми державного управління. - О., 2001. - № 8. - С. 18-28.

183. *Лугвин С.* Переход к новой модели государственного управления в постиндустриальном обществе // Проблемы теории и практики управления. - 2004. - № 4. - С. 34-39.

184. *Луговий В., Яцуба В.* Актуальні проблеми підготовки і використання керівних кадрів державної служби (аналіз зарубіжного досвіду) // Вісн. УАДУ. - 1999. - № 1. - С. 46-55.

185. *Маковеев П.С.* Организация, регулирование и управление инновационно-инвестиционной деятельностью в Украине. - Херсон: ХДТУ, 2004. - 234 с.

186. *Максимцев М.М., Игнатьева А.В., Комаров М.А.* Менеджмент. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. - 413 с.

187. *Малащук С.П.* Організаційно-правові засади стратегічного менеджменту в державному управлінні // Актуальні проблеми державного управління. - 2000. - № 2. - С. 65-69.

188. *Малько А.В.* О некоторых чертах модернизационных процессов в современных условиях // Государство и право. - 2004. - № 3. - С. 23-31.

189. *Маматова Т.* Система забезпечення якості суспільних послуг // Актуальні проблеми державного управління. - Д., 2004. - № 4. - С. 103-113.

190. *Манжула А.* Механізм державно-адміністративного управління територіями: правовий аспект // Підприємництво, господарство і право. - 2003. - № 3. - С. 109-111.

191. *Маркетинг / Под ред. А.Н.Романова.* - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1996. - 560 с.

192. *Маркіна І.А.* Методологія сучасного управління. - К.: Вища шк., 2001. - 312 с.
193. *Мартиненко В.* Структурно-логічні моделі формування та реалізації системи державної влади і управління // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 1. - С. 42-47.
194. *Мартиненко В.М.* Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія і методологія): Монографія. - Х.: Вид-во ХРІДУ НАДУ "Магістр", 2003. - 230 с.
195. *Мартиненко В.М.* До питання про концептуальну визначеність сучасних трансформаційних процесів у системі державного управління // Актуальні проблеми державного управління. - Х., 2000. - № 3. - С. 39-46.
196. *Мартиненко В.М.* Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави. - Х.: Константа, 2004. - 231 с.
197. *Мартиненко В.М.* Процес реформування державного управління: цілі, предмет та способи організації // Актуальні проблеми державного управління. - Х., 2001. - № 3. - С. 37-43.
198. *Маруцак В.* Державне управління: планування і ринок. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 167 с.
199. *Маттсон Л.Г.* Взаимоотношения и сети / Теория маркетинга / Под ред. М.Бейкера. - СПб.: Питер, 2002. - С. 216-231.
200. *Международные экономические отношения* / Под ред. Е.Ф.Жукова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999. - 387 с.
201. *Мельниченко В.* Буква закону в державному управлінні: Чи увібрала вона дух суспільних реалій // Віче. - 2002. - № 8. - С. 10-15.
202. *Менеджмент в державному управлінні: Навч. посіб.* / За заг. ред. В.П.Петкова. - Запоріжжя: Юрид. ін-т МВС України, 2001. - 303 с.
203. *Меннінг Н.* Реформування державного управління: світовий досвід // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 1. - С. 23-25.
204. *Механізми переходу економіки України на інноваційну модель розвитку.* - Донецьк: ІЕП НАН України, 2002. - 107 с.
205. *Минцберг Г.* Структура в кулаке: создание эффективной организации. - СПб.: Питер, 2002. - 426 с.
206. *Миримський Л.* Державне управління економікою: підсумки першого десятиріччя реформ // Вісн. НАДУ. - 2002. - № 4. - С. 345-350.

207. *Мироненко С.А.* Трансформація та перспективи розвитку державного управління як наслідок впливу інформаційних технологій // Вісн. КНУ. - 2003. - № 25-28. - С. 163-165.

208. *Мізюк Б.М.* Системне управління. - Л.: Вид-во Львів. комерційної акад., 2004. - 363 с.

209. *Молодцов О.* Парадигма публічного управління у вимірах інформаційного суспільства // Зб. наук. пр. УАДУ. - К., 2004. - № 2. - С. 78-88.

210. *Молчанова Ю.* Теоретичні основи впровадження психолого-управлінського консультування в державних установах та організаціях // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 4. - С. 60-67.

211. *Морозов Ю.П., Гаврилов А.И., Городнов А.Г.* Инновационный менеджмент: Учеб. пособие. - 2-е изд. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. - 471 с.

212. *Мосов С.* Принципи самоорганізації і підхід до їх реалізації у процесі державного управління // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 2. - Ч. 1. - С. 93-99.

213. *Мэннинг Н., Парисон Н.* Реформа государственного управления: международный опыт. - М.: Весь мир, 2003. - 495 с.

214. *Надольний І.Ф., Ребкало В.А., Нижник Н.Р., Дзюбик С., Бодров В.* Україна: поступ у ХХ століття. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 218 с.

215. *Недбай В.В.* Соціально-політичні особливості інформаційного суспільства: Автореф. дис. ... канд. політ. наук. - О., 2004. - 15 с.

216. *Нестеров Д.* Громадянські журі як інноваційний інструмент залучення громадян до процесу вироблення управлінських рішень // Актуальні проблеми державного управління. - Д., 2004. - № 4. - С. 98-102.

217. *Нижник Н.* Державне управління в регіонах України // Вісн. НАДУ. - 2001. - № 2. - Ч. 1. - С. 426-432.

218. *Нижник Н.* Методологічні основи розробки структур державного управління та оцінки їх організаційної ефективності // Вісн. НАДУ. - К., 2005. - № 1. - С. 114-130.

219. *Нижник Н., Керецман В., Саєнко В.* Співвідношення державного регулювання регіонального розвитку та регіонального управління // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 1. - С. 275-279.

220. *Нижник Н., Крупчак О.* Проблеми управління - кризь призму демократії і права // Віче. - 2001. - № 12. - С. 148-151.

221. *Нижник Н., Лемак В., Задорожна М.* Реформування державної служби в Словацькій Республіці // Вісн. ДСУ. - 2002. - № 3. - С. 64-69.
222. *Нижник Н., Черленяк І., Олуйко В.* Синергетичні основи оптимізації державного управління // Вісн. ДСУ. - 2003. - № 4. - С. 62-70.
223. *Нижник Н.Р.* Стратегія державного управління в Україні: теоретичні аспекти // Стратегія розвитку України. - К.: Книжне вид-во НАУ, 2004. - № 1/2. - С. 108-121.
224. *Нижник Н.Р., Машков О.А.* Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / За ред. Н.Р.Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 256 с.
225. *Нинюк І.* Управлінські особливості формування професійної культури державних службовців // Зб. наук. пр. УАДУ. - 2003. - № 1. - С. 251-258.
226. *Ніжний С.* Державна регіональна політика в умовах адміністративної реформи // Юрид. Україна. - 2003. - № 6. - С. 10-14.
227. *Ніколайчук В., Литвинов Г.* Концептуальні засади запровадження технологій електронного уряду на місцевому рівні державного управління // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 2. - С. 375-384.
228. Нові механізми регіонального розвитку: Матеріали наук.-практ. конф. 12 груд. 2003 р. - Х.: Магістр, 2004. - 144 с.
229. *Новікова Т.* Адміністративна реформа в Україні та Польщі // Вісн. УАДУ. - 2002. - № 3. - С. 17-27.
230. *Норт Д.* Институты и институциональная экономика. - М.: Экономика, 1998. - 417 с.
231. *Оболенський О.Ю.* Державна служба. - К.: КНЕУ, 2003. - 344 с.
232. *Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века? Государственные службы: Россия, США, Англия, Австралия. - 2002. - 168 с.
233. *Оболонский А.В.* Государственная служба США: история и современность // Государство и право. - 1999. - № 4. - С. 103-111.
234. *Общий и специальный менеджмент.* / Общ. ред. А.Л.Гапоненко, А.П.Панкрухин. - М.: Изд-во РАГС, 2002. - 568 с.
235. *Озінська С.М., Полянський Ю.Д.* Системи державної служби європейських країн. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 168 с.
236. *Окландер М.А.* Макромаркетинг: маркетинг в секторі загального державного управління // Маркетинг в Україні. - 2003. - № 6. - С. 31-37.

237. *Оншико С.В.* Фінансове забезпечення інноваційного розвитку. - Ірпінь: Нац. акад. ДПС України, 2004. - 433 с.
238. *Опанасюк Г.* Становлення державного управління як наукової та освітньої галузі (Центральна та Східна Європа) // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 3. - С. 331-336.
239. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку: Навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р.Нижник. - К.: ЗАГ "Нічлава", 2003. - 476 с.
240. Организационная культура государственной службы / В.С.Карнизов, Ю.В.Колесников, В.С.Нечипоренко, В.Л.Романов. - М.: РАГС, 2001. - 154 с.
241. Організаційно-економічні механізми розвитку регіону: трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення: Монографія / Ред. А.Ф.Мельник. - Т.: Екон. думка, 2003. - 607 с.
242. *Осауленко О.Г.* Модульно-блочна модель управління соціально-економічними системами // Актуальні проблеми державного управління. - Л., 2001. - № 5. - С. 158-170.
243. *Ославський М.* До питання необхідності здійснення адміністративної реформи в Україні // Право України. - 2004. - № 9. - С. 40-43.
244. Основи інвестиційно-інноваційної діяльності: Навч. посіб. / Ред. В.Г.Федоренко. - К.: Алеута, 2004. - 430 с.
245. Основы теории управления / Под ред. В.Н.Парахиной, Л.И.Ушвицкого. - М.: Финансы и статистика, 2003. - 560 с.
246. Основы управленческих технологий: Учеб. пособие. - Х.: НТУ "ХПИ", 2004. - 184 с.
247. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні / Ред. О.О.Кордун. - К.: МАУП, 2000. - 248 с.
248. *Панейко Ю.* Теоретичні основи самоврядування. - Л.: Літопис, 2002. - 196 с.
249. *Панкрухин А.П.* Маркетинг. - М.: ИКФ Омега-Л, 2002. - 656 с.
250. *Пахомова Т.* Забезпечення якості та управління нею в органах державної влади // Право України. - 2003. - № 8. - С. 35-40.
251. *Пашико Л.* Значення і роль об'єктивного оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 4. - С. 106-111.
252. *Пашико Л.* Управління людськими ресурсами в державному управлінні як пріоритет та вимога сьогодення // Зб. наук. пр. УАДУ. - 2003. - № 1. - С. 258-265.

253. *Пашута М.* Інновації: Навч. посіб. - К.: ЦУЛ, 2005. - 118 с.
254. *Пежановска-Замайтис М.* Реорганизация государственной службы: опыт современной Польши // Вестн. Москов. ун-та. - 2002. - № 6. - С. 105-112.
255. Переосмысление развития сферы управления в новой Европе. - Люксембург: Служба официальных публикаций Европейских Сообществ, 1997. - 268 с.
256. Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. / В.І.Луговий (Гол. ред.). - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 376 с.
257. *Пілющенко В.Л.* Міжнародний маркетинг: Навч. посіб. - Донецьк: ВІК, 2004. - 235 с.
258. *Пірен М.І.* Конфлікти в системі політико-управлінської діяльності: Навч. посіб. - К.: НАДУ, 2003. - 238 с.
259. Политико-административный менеджмент: институты, технологии (германский и российский опыт) / Под ред. В.В.Бакушева. - М.: Academ A, 1997. - 346 с.
260. Политико-государственное управление / Под ред. Л.В.Сморгунова, В.С.Комаровского. - М.: Изд-во РАГС при Президенте РФ, 2004. - 424 с.
261. Политико-государственное управление в поисках дисциплинированности // ПОЛИС. - 2005. - № 1. - С.177-185.
262. *Портер М.* Международная конкуренция: Пер. с англ. / Под ред В.И.Щетинина. - М.: Междунар. отношения, 1993. - 896 с.
263. Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 р. - К.: Преса України, 2002. - 96 с.
264. Пределы государственного вмешательства: Теоретико-правовой аспект. - К.: Ін Юре, 2004. - 237 с.
265. *Пригожин А.* Цели организации: стереотипы и проблемы // Общественные науки и современность. - 2001. - № 2. - С. 5-19.
266. Пріоритети та інструменти інноваційного розвитку України: Матеріали “круглого столу”. - К.: Альтерпрес, 2003. - 48 с.
267. Проблеми реалізації адміністративної реформи в Україні. - К.: Міжнар. центр персп. дослідж., 2002. - 82 с.
268. Проблеми становлення інноваційної політики в Україні / Наук. ред. І.П.Макаренко. - К.: ТОВ “Поліграф консалтинг”, 2004. - 122 с.

269. Проблеми та перспективи української реформації / За заг. ред. М.В.Головатого, Г.В.Щокіна. - К.: МАУП, 2001. - 248 с.

270. *Проценко Т.* Основні напрямки інформатизації державного управління в процесі становлення громадського суспільства // Вісн. НАДУ. - 2002. - № 1. - С. 339-344.

271. Путеводитель по методологии Организации, Руководства и Управления: Хрестоматия по работам Г.П.Щедровицкого. - М.: Дело, 2003. - 160 с.

272. *Работа Ю.* Проблеми інституціоналізації зв'язків з громадськістю в державно-управлінській діяльності // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 2. - С. 35-43.

273. *Радзієвський І.* Глобалізація і трансформація статусу національної держави // Вісн. НАДУ. - К., 2005. - № 1. - С. 70-76.

274. *Радиш Я.Ф., Щербак О.І.* Мистецтво результативного управління. - К., 1999. - 132 с.

275. Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 гг. / Ред. Т.В.Зайцевой. - М.: Весь мир, 2003. - 304 с.

276. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Наук. кер. В.В.Цветков. - К.: Оріяни, 1998. - 364 с.

277. *Решетніченко А.* Нетрадиційні методи державного управління // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 3. - С. 374-378.

278. *Рижих В.М.* Державне управління науково-технічним прогресом: економічні аспекти: Автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. - К., 1999. - 36 с.

279. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи / Кер. авт. кол. М.І.Мельник. - К.: Нора-прінт, 2002. - 160 с.

280. Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи / М.І.Мельник (заг. ред.). - К.: Нора-прінт, 2002. - 160 с.

281. *Розпутенко І.В.* Пріоритетні напрями економічної політики України. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 44 с.

282. *Ромат Є.В.* Маркетингова концепція та її використання у сфері державного управління (методологічний аспект) // Вісн. УАДУ. - 2002. - № 2. - С. 54-61.

283. *Ростишивили К.Д.* Государственное регулирование в либерально-демократической системе // Полис. - 1996. - № 6. - С. 65-82.

284. *Рудакевич М.І.* Етика державних службовців. - К.: Вид-во НАДУ, 2003. - 360 с.
285. *Руденко О.* Утопія - не завжди "гра на самознищення": чи можлива ідеальна система державного управління? // Віче. - 2004. - № 3. - С. 50-53.
286. *Рудницькі Р.М.* Нові підходи до оцінки ефективності та результативності діяльності органів державного управління // Актуальні проблеми державного управління. - Л., 2000. - № 4. - С. 38-47.
287. *Румянцева З.П., Пугачев Н.Б., Шрамченко Т.Б.* Общее управление организацией: принципы и процессы. - М.: ИНФРА-М, 1999. - 279 с.
288. *Савостенко О.* Офіційний Веб-сайт облдержадміністрації-складова інформаційної моделі управління регіоном // Вісн. НАДУ. -2001. - № 3. - С. 234-239.
289. *Савченко І.* Моделі соціальної держави та умови їх запровадження в Україні // Зб. наук. пр. НАДУ. - К., 2004. - № 1. - С. 454-461.
290. *Саламатов В.* Запрос Оранжевой революции к системе государственного управления Украины // Персонал. - К., 2005. - № 3. - С. 8-14.
291. *Саламатов В.* Методика оцінки ефективності муніципального управління // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 4. - С. 337-343.
292. *Саридж Дж.* Самоорганизующиеся стохастические системы управления: Пер. с англ. - М.: Наука, 1980. - 400 с.
293. Связи с общественностью в политике и государственном управлении / Под ред. В.С.Комаровского. - М.: Изд-во РАГС, 2001. - 520 с.
294. *Святоцький О.Д.* Правове забезпечення інноваційної діяльності в Україні: питання теорії і практики. - К.: Ін Юре, 2003. - 77 с.
295. *Селіванов В.* Людський вимір політики трансформації державного управління в Україні // Право України. - 2004. - № 10. - С. 4-10.
296. *Селіванов В.* Ціннісно-правовий вимір вітчизняного державного управління // Право України. - 2004. - № 4. - С. 30-36.
297. *Сендзюк М.А.* Інформаційні системи в державному управлінні. - К.: КНЕУ, 2004. - 339 с.
298. *Сенюшкіна Т.* Теорія мереж як методологія управління етнічними конфліктами // Зб. наук. пр. НАДУ. - К., 2004. - № 1. - С. 60-71.

299. *Сергеев А.Л.* Институты управленческой парадигмы в России // Менеджмент в России и за рубежом. - 2005. - № 2. - С. 55-66.

300. *Ситник Г.П.* Державне управління національною безпекою України. - К.: Вид-во НАДУ, 2004. - 407 с.

301. *Сичакова Э.* Информационная открытость государственных органов как фактор влияния на экономический рост // Проблемы теории и практики управления. - 2000. - № 3. - С. 55-59.

302. *Скаленко О.* Глобальні резерви поступу. - К.: Основи, 2000. - 394 с.

303. *Скрипнюк О.* Правова держава і становлення соціально орієнтованого державного управління // Вісн. Акад. прав. наук України. - 2004. - № 2. - С. 3-12.

304. *Слуговін В.* Механістична й організмична концепції державного управління // Упр сучас. містом. - 2002. - № 7-9. - С. 3-9.

305. *Слухай С.* Децентралізація держави в контексті ринкової трансформації // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Економіка. - 2003. - № 66-67. - С. 23-25.

306. *Смагін І.І.* Інтегративна ідеологія та її роль у системі адміністративного реформування: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. - К., 2002. - 21 с.

307. *Смольков В.Г.* Управление персоналом государственной службы в зарубежных странах // Социально-гуманит. знания. - 2001. - № 5. - С. 208-220.

308. *Сморгунов Л.В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции "GOVERNANCE" // ПОЛИС. - 2003. - № 4. - С. 50-58.

309. Современные теории управления: Теории менеджмента на пороге XXI века / Под ред. В.Ю.Пашкуса. - СПб.: Сентябрь, Бизнес-пресса, 2003. - 272 с.

310. *Соловьев А.И.* Административная реформа как политический проект действующего режима // Вестн. Моск. унта. - 2004. - № 4. - С. 3-17. - (Сер. 21. "Управление").

311. *Соловьев А.И.* Технология администрирования: политические резонансы в системе власти современной России // Власть. - 2005. - № 1. - С. 53-57.

312. *Сороко В.* Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику

діяльності державних службовців // Вісн. ДСУ. - 2004. - № 3. - С. 11-19.

313. Социальное управление: Словарь / Под ред. В.И.Добренькова, И.М.Слепенкова. - М.: Изд-во МГУ.

314. Соціологічна експертиза в державному управлінні (на прикладі досліджень політичної реформи в Україні): Наук.-метод. посіб. - К.: НАДУ, 2003. - 152 с.

315. *Стаханова А.Н.* Новая парадигма государственного управления “good governance”: пример Японии как перспектива для стран СНГ // Менеджмент в России и за рубежом. - 2004. - № 1. - С. 31-49.

316. *Степанов А.С.* Критерии эффективности государственного и муниципального управления (бездефектное управление) // Вестн. ун-та. - 2001. - № 2. - С. 93-98.

317. Стратегія реформування системи державної служби в Україні // Державне будівництво: збірник нормативно-правових актів / За ред. М.І.Панова. - Х.: Гриф, 2002. - Кн. 2. - С. 133-141.

318. *Стрельбицька Л.* Співвідношення державного управління і місцевого самоврядування в ринкових умовах // Вісн. УАДУ. - 2003. - № 1. - С. 41-50.

319. *Сунгуровський М.* Діагноз - “стратегічна недостатність” (Державне управління в Україні) // Універсум. - 2002. - № 7-8. - С. 13-17.

320. *Сундаков А.* Реформи системи державного управління в Україні: на шляху трансформації. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 56 с.

321. Суспільна трансформація: концептуалізація, тенденції, український досвід. - К.: Стилос, 2004. - 243 с.

322. Сучасне державотворення у контексті адміністративної реформи / Г.І.Мостовий (заг. ред.). - Х.: УАДУ ХФ, 2000. - 115 с.

323. Сучасні проблеми державного управління / Г.С.Одинцова. - Х.: УАДУ ХФ, 2000. - 74 с.

324. *Сушинський О.І.* Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: Автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. - К., 2002. - 31 с.

325. *Табачник Д.В., Сундаков А.* Реформи системи державного управління в Україні: на шляху трансформації. - К., 2001. - 56 с.

326. Теорія та практика управління у трансформаційний період // Тези доповідей / О.І.Амоша. - Донецьк.: УЕП НАНУ, 2001. - 400 с.

327. *Теплицький А.С.* Концептуальні засади державного менеджменту як основи ефективності державної політики // Економіка та держава: Міжнар. наук.-практ. журн. - К., 2005. - № 6. - С. 16-18.

328. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи / За заг. ред. В.В.Корженко. - Х.: Магістр, 2004. - 216 с.

329. *Тертичка В.* Корпоративна культура і проблеми впровадження державно-політичних рішень // Вісн. НАДУ. - 2000. - № 2. - С. 200-208.

330. *Тихомирова Е.Б.* Связи с общественностью в Украине: Трудный путь становления // Вестн. МГУ. - 2003. - № 3. - С. 127-138.

331. *Ткаченко А.* Пріоритети управління якістю у державному регулюванні // Упр. сучас. містом. - К., 2004. - № 7/9. - С. 74-79.

332. *Токовенко В.* Державний менеджмент або адміністрування: пошуки моделі державного управління // Вісн. НАДУ. - 2001. - № 2. - Ч. 2. - С. 78-86.

333. *Тоффлер А.* Футурошок. - СПб.: Питер, 1997. - 478 с.

334. *Тронь В.* Механізм приборкування некомпетентності і безвідповідальності в управлінні ієрархією // Упр. сучас. містом. - 2001. - № 7-9. - С. 3-18.

335. *Тронь В.П.* Стратегія прориву. - К.: Вид-во УАДУ, 1995. - 334 с.

336. *Трубайчук А.* Крайовий устрій України та інші аспекти адміністративно-територіальної реформи // Людина і політика. - 2002. - № 6. - С. 9-11.

337. *Трунов И.Л.* Административная реформа государственного управления // Право и политика. - 2004. - № 4. - С. 24-27.

338. *Туленков Н.В.* Особенности государственного управления в переходном обществе // Економіка та держава. - 2005. - № 2. - С. 12-14.

339. *Тулисбеков З.* Казахстанская модель реформирования государственной службы // Государственная служба. - 2002. - № 2. - С. 40-46.

340. *Тульна У.* Інноваційні стратегії: Навч. посіб. - Х.: Студ. центр, 2005. - 208 с.

341. *Тульчинский Г.Л., Щекова Е.Л.* Менеджмент в сфере культуры. - СПб.: Лань, 2003. - 528 с.

342. Управление инновациями: В 3-х кн. Кн. 3: Базовые компоненты управления инновационными процессами: Учеб. пособие / Под ред. Ю.В.Шленова. - М.: Высш. шк., 2003. - 240 с.
343. Уряд для громадян: Ініціативи щодо поліпшення якості послуг / Пер. з англ. - Л.: Львів. філ. УАДУ, 2000. - 293 с.
344. *Уткин Э.А., Сатабаев К.Т., Сатабаева Р.К.* Инновации в управлении человеческими ресурсами предприятия. - М.: ТЕИС, 2002. - 304 с.
345. *Фатхутдинов Р.А.* Инновационный менеджмент: Учебник, 4-е изд. - СПб.: Питер, 2004. - 400 с.
346. *Фоксолл Г.Р.* Психологические основы маркетинга / Теория маркетинга / Под ред. М.Бейкера. - СПб.: Питер, 2002. - С. 130-150.
347. *Фомичев А.Н.* Административный менеджмент. - М.: Дашков и К, 2003. - 228 с.
348. *Харитончук М.* Демократичне управління містом в умовах глобалізації міжнародних відносин. - К.: Ін-т політ. та етнонаціонал. дослідж. НАНУ, 2000. - 45 с.
349. *Холл А., Фейджин Р.* Определение понятия системы // Исследования по общей теории систем / Под ред. В.И.Садовского и Э.Г.Юдина. - М., 1969. - С. 254-261.
350. *Цвєтков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А.* Суспільна трансформація і державне управління в Україні: Політико-правові детермінанти. - К.: Ін Юре, 2003. - 495 с.
351. *Чемерис А.* Концептуальні засади реформування державного управління і місцевого самоврядування // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 3. - С. 62-71.
352. *Чемерис А.* Людський розвиток і соціальні пріоритети як критерій ефективності державного управління // Актуальні проблеми державного управління. - Д., 2001. - № 2. - С. 27-35.
353. *Чемерис А., Парасюк Н., Куйбіда В.* Аспекти формування інноваційної політики держави // Актуальні проблеми державного управління. - Л. - 1999. - № 2. - С. 8-21.
354. *Чемерис В., Лесечко М.* Системний підхід до проблеми реформування державного управління // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 3. - С. 12-21.
355. *Черленяк І.* Адміністративна реформа у контексті трансформаційних процесів в Україні // Вісн. держ. служби України. - 2004. - № 1. - С. 27-31.
356. *Черленяк І.* До проблеми впорядкування суспільно-управлінських відносин у контексті політичної та адміністра-

тивної реформи в Україні // Актуальні проблеми державного управління. - Д., 2004. - № 2. - С. 59-67.

357. *Черленяк І.* Суспільні та економічні чинники становлення ефективної системи державного управління // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 3. - С. 146-156.

358. *Чечетов М.* Удосконалення управління державними корпоративними правами - стратегічний напрям ринкових перетворень в Україні // Економіка України. - 2001. - № 2. - С. 4-12.

359. *Чиркин В.Е.* Государственное и муниципальное управление. - М.: Юристъ, 2004. - 319 с.

360. *Шадрин А.Е.* Направления и параметры российской административной реформы // ПОЛИС. - 2003. - № 4. - С. 59-70.

361. *Шалимов Ф.* Основы теории государственного управления. - М.: Юристъ, 2003. - 438 с.

362. *Шарий В.* Криза державного управління: виникнення, наслідки, шляхи запобігання // Зб. наук. пр. УАДУ. - 2003. - № 2. - С. 52-59.

363. *Шаров Ю.* Сучасна парадигма суспільного управління і стратегічне мислення державних службовців // Вісн. держ. служби України. - 2001. - № 1. - С. 60-69.

364. *Шахов В.* Державна політика в сфері управління: модернізація чи модифікація // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - С. 75-82.

365. *Шахрай С.М.* Государство и глобализация: методологические и политико-правовые проблемы. - М.: Моск. гос. ин-т междунар. отношений, 2002. - 261 с.

366. *Шевчук О., Голобуцький О.* Інформаційне суспільство: бути чи не бути. - К.: Атлант UMS, 2001. - 104 с.

367. *Шелест Н.* Проблемні питання логіки державно-управлінського реформування в сучасній Україні // Вісн. НАДУ. - 2002. - № 3. - С. 277-283.

368. *Шкапова О.М.* Маркетинг послуг: Навч. посіб. - К.: Кондор, 2003. - 302 с.

369. *Шкляр Л.Є.* Етнонаціональні чинники державотворення: політологічний аналіз: Автореф. дис. ... докт. політ. наук. - К., 1996. - 40 с.

370. *Шкурат І.* Глобальне суспільство: основні теорії розвитку // Вісн. НАДУ. - К., 2005. - № 1. - С. 103-114.

371. *Шкурутий Л.А.* Механизм государственного регулирования трансформационной экономикой Украины: Автореф. дис ... канд. экон. наук. - Донецк, 2001. - 19 с.

372. *Шнирко О.С.* Національна конкурентоспроможність: сутність, проблеми, механізми реалізації. - К.: Наук. думка, 2003. - 341 с.

373. *Штика Л.* Методологічні орієнтири державного управління в контексті ідеології сталого розвитку // Вісн. НАДУ. - 2003. - № 3. - С. 43-52.

374. *Штомпка П.* Социология социальных изменений: Пер. с англ. / Под ред. В.А.Ядова. - М.: Аспект-пресс, 1996. - 181 с.

375. *Эльзас А.* Электронное правительство (е-правительство): интеграция с WEB-услугами // Журн. европейской экономики. - 2003. - № 3. - Т. 2. - С. 384-395.

376. *Юрчишин В.В.* Стабілізаційна економічна політика в країні в епоху глобалізації: Автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. - К., 2003. - 36 с.

377. *Яковенко В.Б.* Введение в инновационные технологии. - 3-е изд. - К.: Европ. ун-т, 2004. - 133 с.

378. *Якушик В.М.* Государство переходного типа: вопросы теории. - К.: Лыбидь, 1991. - 200 с.

379. *Яцунська О.О.* Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні: Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. - Х., 2001. - 20 с.

380. A New Model of Government and Governance for the Knowledge Age. Exploring the Profound Nature of the E-Government Transformation // Management Priorities. Privy Council Office. - 2002. - July. - P. 87-96.

381. *Agranoff R., McGuire M.* Big Questions in Public Network Management Reserch // Journal of Public Administration Reserch and Theory. - 2001. - № 11. - P. 295-326.

382. *Atkinson R.* Network Government for the Digital Age, Policy Report. - Wash.:Progressive Policy Institute, 2003. - 367 p.

383. *Blau P.M.* Exchange and Power in Social Life. - L.: John Wiley and Sons, 1964. - 348 p.

384. *Cook K.S., Emerson R.M.* Power, equity and commitment in exchange networks / American Sociological Review. - 1978. - № 43. - P. 712-739.

385. *Drucker P.F.* Innovations and Entrepreneurship. Practice and Principles. - N.Y.: Harper and Row, 1985. - 296 p.
386. *Drucker P.F.* Management: Tasks, Responsibilities, Practicies. - New York: Harper and Row, 1973. - 328 p.
387. European Commission, Synopses of IST Projects relating to E-Government. - Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003. - 258 p.
388. *Hales C.P.* Managing Through Organization. - L.: Routledge, 1993. - 532 p.
389. Handbook of information, consultation and public participation in policy making. "Citizens as partners" / Drafted by M.Gramberger. - OICD, 2001. - 112 p.
390. *Pardo T.* Realizing the Promise of Digital Government: It's more than Building a Web Site // Information Impacts Magazine. - 2000. - October. - P. 114-126.
391. *Popovich M.G.* Creating High-perfomance Government Organization / A Public Guid for Public Manager. - San-Francisco, Jossey-bass Publishers, 1998. - 191 p.
392. Reflections on the Futures of Marketing / Lehmann D.R., Jocz K.E., (eds.). - Cambridge, MA: Marketing Science Institute, 1997. - 326 p.
393. *Rogers E.M.* Diffusion of Innovations. - N.Y.: The Free Press, 1995. - 342 p.
394. The future of international human rights / Ed. by Weston S.P. - Ardslea N.Y.: Transnational publishers, 1999. - XVIII, 514 p.
395. The Handbook of Economic Sociology / Smelser N.J., Swedberg R. (eds.). - Princeton: Princeton University Press, 1994. - 475 p.
396. *Treacy M., Wiersema F.* How market leaders keep their edge // Fortune, 6 February 1995. - P. 112-134.

Зміст

Вступ	3
Розділ 1. Методологія дослідження інновацій у державному управлінні	5
1.1. Управлінська інновація як поняття та об’єкт наукового дослідження	5
1.2. Міждисциплінарний характер концептуального базису дослідження інновацій у державному управлінні	26
1.3. Особливості інновацій у державному управлінні	48
Розділ 2. Інновації в державному управлінні: аспект управлінських теорій	63
2.1. Управлінські інновації та теорії менеджменту	63
2.2. Теорії маркетингу та інновації в державному управлінні	81
2.3. Інноваційні зміни державного управління в змісті нетрадиційних управлінських теорій	95
Розділ 3. Інновації в державному управлінні: аспект соціальної практики	115
3.1. Постіндустріалізм та інновації в державному управлінні	115
3.2. Управлінські інновації як складова модернізації України	134
3.3. Інноваційний розвиток вітчизняної системи державного управління: чинники та напрями	161
3.4. Адаптація світового та європейського досвіду інновацій у державному управлінні	174
3.5. Інноваційний зміст адміністративної реформи в Україні	198
Висновки	222
Список використаних джерел	224

Наукове видання

Хачатурян Хачатур Володимирович

Інновації в державному управлінні

Монографія

Київ, видавництво НАДУ

Відповідальний за випуск *В.А.Дон*
Редактори: *С.М.Шиманська, Т.В.Пантелеймонова*
Коректори: *Т.А.Іванова, О.Л.Баранов*
Комп'ютерна верстка *Н.Ю.Копайгора*

Підписано до друку 29.12.2005 р.
Формат 60 x 84 ¹/₁₆. Тираж 300 пр. Обл.-вид. арк. 14,1.
Ум. друк. арк. 14,6.

Видавництво Національної академії державного управління
при Президентові України.
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-94-36.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua.

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.