

УДК 316.42:35:330.341.1

**В. Бакуменко,
С. Попов**

ПАРАДИГМА ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА: СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Обґрунтовано теоретико-методологічні засади побудови парадигми інноваційного розвитку суспільства шляхом її доповнення сучасними концепціями реформування публічного управління.

Ключові слова: парадигма, суспільство, концепція, публічне управління, механізм нововведень, реформи, державне управління.

Еволюція сучасного суспільства обумовлена комплексним впливом сукупності найважливіших тенденцій та факторів, що визначають прогресивний розвиток його економічної, політичної, соціальної та духовної сфер. Цей вплив проектується адекватно в стратегічних пріоритетах реформування системи публічного управління (далі – СПУ) інноваційним шляхом. Парадигма інноваційного розвитку суспільства (далі – ПІРС) має концептуально відображати теоретичні засади про якісні загальносуспільні зміни з урахуванням сучасних завдань реалізації нової політики державного управління [1].

Авторський підхід до побудови ПІРС [2 – 4] обґрунтований, враховуючи передусім із логічного поєднання синергетичної концепції та сукупності найвагоміших підходів, з-поміж яких нині найважливішими є: глобалізаційний, інформаційний, інноваційний, соціальний, європеїзаційний, ситуативний та системний. Нині актуалізувалися підхід сталого розвитку та циклічно-генетична теорія, яка історичну змінність цивілізацій трактує через призму циклічного оновлення різних сфер суспільства з урахуванням закономірностей та механізмів спадковості, змінності і відбору.

Мета статті – обґрунтування теоретико-методологічного забезпечення побудови парадигми інноваційного розвитку суспільства на засадах сучасних концепцій соціального та державного (публічного) управління, які нині становлять основу конструктивного оновлення СПУ.

Прагнення українського суспільства до прогресивних перетворень на засадах європейських цінностей зумовлює передусім потребу в масштабному, своєчасному, адекватному та швидкому оновленні ефективності СПУ у межах цілеспрямованого здійснення державно-управлінських реформ. Це зумовлює необхідність більш поглибленого доопрацювання теоретико-методологічних засад ПІРС з урахуванням еволюції теорії та практики соціального та державного (публічного) управління, а також стратегічних завдань реалізації нової політики державного управління України.

Мета статті – обґрунтування теоретико-методологічного забезпечення побудови парадигми інноваційного розвитку суспільства на засадах сучасних концепцій соціального та державного (публічного) управління, які нині становлять основу конструктивного оновлення СПУ.

Розвиток теоретико-методологічного забезпечення ПІРС (рис. 1) у вимірі сучасних реалій пропонується здійснити шляхом доповнення цієї парадигми базовими концепціями соціального та державного (публічного) управління, принципи яких впроваджуються з використанням комплексного механізму нововведень. Цей механізм

спрямований на успішне оновлення ефективності СПУ через впровадження та поширення нововведень у межах здійснення реформ.

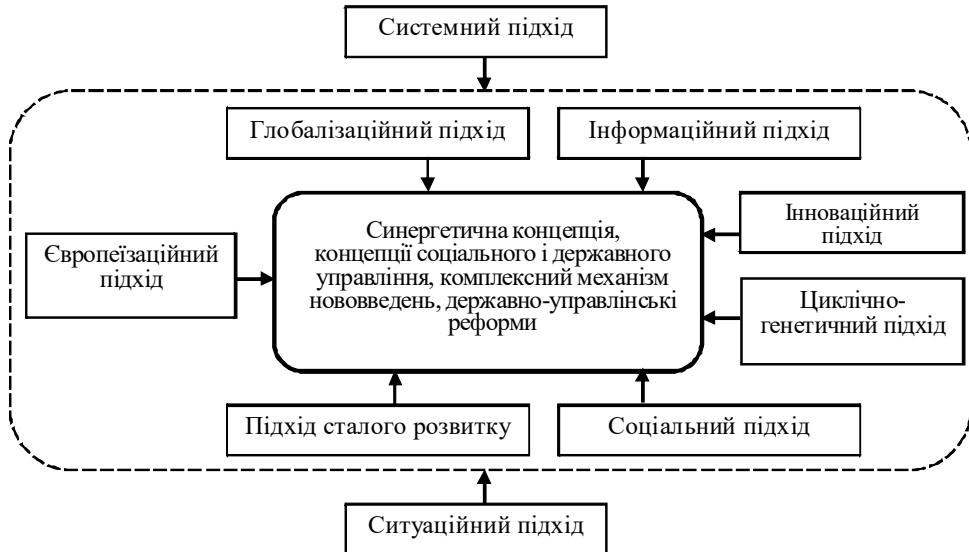


Рис. 1. Парадигми інноваційного розвитку суспільства

Домінуючі тенденції та фактори, що визначають динаміку еволюції суспільства, породжують розвиток концепцій управління соціальними системами та державного (публічного) управління (рис. 2). Взаємовплив цих концепцій збагачує їх теоретичні засади, які покладаються в основу розробки державно-управлінських реформ.

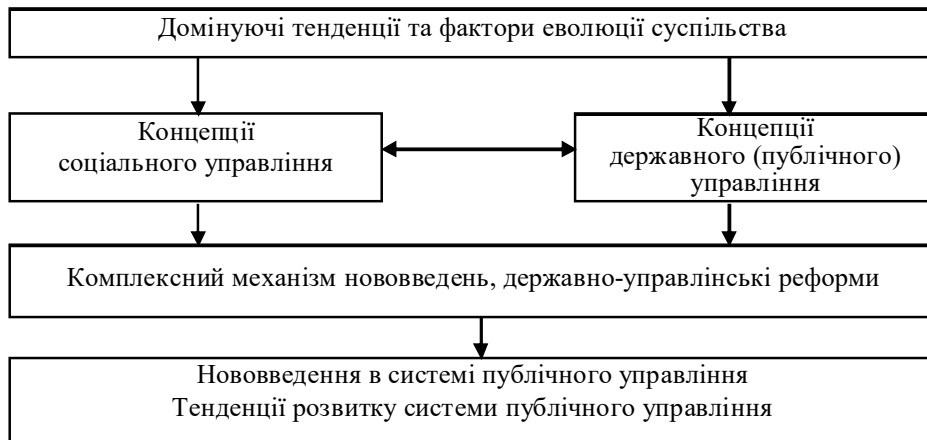


Рис. 2. Складові розвитку системи публічного управління

Впровадження їх принципів формує наслідки реформ у формі масштабних якісних змін у системі публічного управління через використання комплексного механізму нововведень. Втілення найбільш життєспроможних нововведень сприяє формуванню стійких тенденцій інноваційного розвитку цієї системи.

Розвиток теорії та практики публічного управління ґрунтується на еволюції сукупності теорій соціального управління, з-поміж яких основними стали концепції [5 – 8]:

– адміністративного менеджменту (розробник А. Файоль, 1885 – 1920 рр.), яка визначає п'ять загальнообов'язкових функцій управління організацією (планування, організація, розпорядництво, координація і контроль) та 14 загальних принципів управління (поділ праці, застосування влади, ієрархія, порядок, дисципліна, єдиноначальність, єдність керівництва, підпорядкування індивідуальних інтересів загальним, централізація низки взаємодій, винагорода персоналу, справедливість, стабільність персоналу, ініціатива, корпоративний дух);

– “людських відносин” (засновник Е. Мейо, 30-і рр. ХХ ст.), яка продуктивність праці розглядає більш залежною не тільки від розміру оплати праці, а і від упровадження нормальних людських відносин “керівник ! підлеглий”, міри задоволеності працівників результатами своєї праці та міжособистісних стосунків у колективі. Ця концепція набула розвитку в теоріях лідерства, стилів керівництва та різноманітні моделі ефективного впливу керівника на підлеглих (К. Левін, Р. Стогділ, Р. Лайкерт, Ф. Фідлер та інші), які, зокрема є цінними для забезпечення якісної підготовки Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації” [9].

Також визнаними у теорії та практиці публічного управління є:

– емпірична концепція управління (розробник П. Друкер, 1950 – 1960 рр.; як систематизоване вчення про управління, теорію цільового управління та теорію трудового колективу), яка визначає менеджмент як професійну діяльність, навчальну дисципліну та організацію ефективного управління соціальними об'єктами;

– нова концепція науки управління (або “кількісний” менеджмент, засновники П. Акофф, Д. Екман, Ч. Хитч та інші, 1960 – 1970 рр.), де методи системного та ситуативного аналізу, економетрики, програмування, дослідження операцій, програмно-технічні засоби розглядаються як інструменти обґрунтування прийняття управлінських рішень. Ці методи поступово поширюються у теорії та практиці державного (публічного) управління [10, 11];

– системна концепція науки управління (засновники Ч. Барнард, Г. Саймон, Ф. Селзнік та інші, 1970 – 1980 рр.), де організація розглядається як відкрита соціальна система, яка постійно пристосовується до змін зовнішнього середовища (соціально-економічних, політичних, правових, ринкових та інших факторів). При цьому життєспроможність організації визначається ступенем співробітництва її працівників, їх задоволеності, що є достатньою для забезпечення гарантованого організаційного розвитку. Ця концепція є першорядною для управління нововведеннями у СПУ;

– концепція розвитку організаційної культури (засновники У. Оучі, Е. Шайн, Ф. Харіс, В. Сате та інші, 1980 – 1990 рр.), яка інтегрує системні, поведінкові, соціокультурні та інші аспекти організації. У сучасному вимірі є доцільною щодо посилення ролі ціннісних орієнтирів у СПУ.

На думку М. Туленкова, сучасне управління соціальними об'єктами зорієнтовано на використання: гнучких концепцій, моделей і форм; методів системного і ситуаційного аналізу, кількісних методів обґрунтування управлінських рішень, інформаційно-комунікаційних технологій управління, адаптивних і мережевих організаційних структур, партисипативних моделей участі персоналу в управлінні. Ці інструменти певною мірою відображено у сучасних концепціях державного управління.

Традиційними концепціями державного управління є:

– перша концепція державного управління (засновник В. Вілсон, 1887 р.), яка заснована на принципах професіоналізму, управлінських інструментах, зокрема запозичених з бізнесу та дотриманні основних напрямів діяльності адміністрації, що визначаються законодавством і політичним керівництвом;

– концепція “ідеальної бюрократії” (фундатор М. Вебер, 1920 р.), яка заснована на ідеалізованих жорстких принципах бюрократичної ієрархії в державному управлінні: професіоналізації службової діяльності, політичній нейтральності службовців, розподілі управлінської праці відповідно до спектру закріплених функцій, службовій субординації, чіткій регламентації управлінського процесу, службовій дисципліні, стабільності соціального статусу і визначеності умов кар’єрного просування.

Обмеженість ресурсів, кризові ситуації та швидка змінність зовнішнього середовища спричинила розробку нових концепцій державного управління, які можна охарактеризувати як “проривні”, що забезпечують домінуючу роль СПУ в реалізації стратегічних пріоритетів державної політики. У цьому аспекті В. Дзюндзюк, В. Загорський, М. Іжа, А. Ліпенцев, А. Мельник, П. Надолішній, Л. Приходченко та інші [12 – 14] акцентують увагу на концепціях: “новий державний (публічний) менеджмент”, “Governance”, “нова інституціональна теорія”, “політичних (соціальних) мереж”, перші дві з яких є основою сучасних адміністративних реформ.

Так, концепція “новий державний (публічний) менеджмент” (60 – 70 рр. ХХ ст., розробники Д. Осборн, Т. Геблер, Л. Джонес, Ф. Томпсон, Г. Пітерс) спрямована на подолання кризи в державному управлінні (значні витрати, різке падіння довіри громадян до державних органів і можливостей держави). Ця концепція поєднує традиційне державне адміністрування з нововведеннями у складових державного управління (суб’єктах управління, управлінській діяльності (переважно за рахунок впровадження інструментів із бізнес-менеджменту), управлінських функціях, управлінні людськими ресурсами) із метою максимально ефективного досягнення конкретного результату в: наданні послуг, чутливому виявленні та задоволенні суспільних потреб. Нововведення такого типу масштабно поширилися у світі в рамках адмінреформ, зокрема у Великобританії, Новій Зеландії, США, Канаді, Австралії, Німеччині, Франції, країнах Скандинавії, Японії.

Сучасною для країн Заходу є концепція “Governance” (80 – 90 рр. ХХ ст.) та її різновиди: “Good Governance” (досконале або належне управління), “Responsive Governance” (відповідальне управління) та “Democratic Governance” (демократичне управління). Ця концепція розвиває попередню та ґрунтується на: більшій увазі держави до інтересів громадянського суспільства; розширенні участі його суб’єктів у державному управлінні (громадян, громадських організацій, бізнес-структур); відкритості влади щодо громадського контролю; засадах самоорганізації та міжорганізаційних мережах, для яких характерними є взаємозалежність, обмін ресурсами, правила гри і слабка залежність від держави.

Основні інструменти реалізації принципів концепції “Governance” спрямовані на: децентралізацію системи державного управління; партнерство з бізнес-структурами, взаємодію з громадськістю щодо надання послуг із залученням недержавних ресурсів; участь громадян у процесі вироблення політики і її реалізації, перехід від “держави-опікуна” до “держави-партнера” та інші. У сучасному вимірі набула поширення концепція “належного врядування” у форматі принципів Європейської Стратегії інновацій та належного демократичного врядування на місцевому рівні [15]. Ця стратегія визнана

доцільною до впровадження в Україні, принципи якої вже частково поширені у практичній діяльності СПУ, зокрема в межах міжнародних проєктів.

Концепція “нова інституційна теорія” ґрунтується на виявленні спільно визнаного принципу щодо подальших узгоджених дій різними інституційними підсистемами. Основними інструментами його реалізації є ті, що забезпечать взаємоузгодженість інтересів декількох суб’єктів: органів влади різних рівнів, органу влади і бізнесу та громадських структур.

Концепція “політичних (соціальних) мереж” - новий підхід у соціальному управлінні, який ґрунтується на: комунікаційних процесах постіндустріального суспільства та демократичній практиці сучасних держав; перебудові відносин між державною владою і сучасним суспільством, між управлінням і політикою. Провідними постають спільні інтереси взаємозалежних суб’єктів щодо досягнення сумісних цілей на основі кооперації їх власних ресурсів. Основні інструменти реалізації цього підходу спрямовані на: інтегрування державних і недержавних утворень, їх взаємодію, пошук компромісу інтересів, а також на горизонтальні формальні і неформальні відносини з досягнення суспільно значущих цілей.

Ю. Сурмін на основі аналізу ключових тенденцій суспільного розвитку та внутрішніх рушійних чинників державного управління виділяє основні складові його довгострокового та кардинального реформування, до яких зараховує [16]: суб’єкти державного управління; його управлінські зв’язки, відносини та їх організацію; управлінську діяльність; управлінські функції; об’єкти управління; ідеї та теорії управління; професійне навчання управлінців. Аналізуючи сутність цих змін, можна спрогнозувати потенційно можливі форми об’єктивації масштабних державно-управлінських нововведень, які забезпечать:

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

- горизонтально-координуючі зв’язки; асоціативні форми організації і управління, координацію і реординацію; залучення підлеглих до прийняття рішень; діалог, узгодження, комунікацію з впливовими громадськими та опозиційними структурами; належне співвідношення централізації і децентралізації; корпоративізацію державного управління;

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

- ефективність планування, мотивації і координації, регуляції, дерегуляції і саморегуляції, самоконтролю і стороннього контролю, а також раціональний розподіл ресурсів, досягнення визначеного результату; використання проєктно-програмно-цільового управління, адміністративно-фінансової і публічної підзвітності; надання якісних соціальних послуг, зокрема на партнерських засадах;

- створення інформаційних ресурсів, домінування держави у різних сферах суспільства за партнерської участі з громадськими структурами; ефективне управління адміністративно-територіальною реформою на основі оптимізації співвідношення “централізація ↔ децентралізація”;

- створення “проривних” концепцій щодо подолання кризових і стагнаційних процесів, забезпечення лідерства країни; поєднання ідеологій організаційно-адміністративного, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного і публічно-

комунікативного управління; формування національних концепцій менеджменту і державного управління з врахуванням зарубіжного управлінського досвіду;

– □□формування політично нейтрального, професійного, чесного, чутливого до вимог громадян службовця, а також державних менеджерів із сучасними управлінськими знаннями, розвинутим інноваційним світоглядом, здатного діяти в умовах невизначеності.

За останні десятиліття частина цих нововведень втілена в практику СПУ різних країн під час здійснення реформ. В. Пітерс на підставі аналізу їх різноманіття розробив чотири моделі адміністративних реформ [17]). Стійка фіксація їх наслідків утворила тенденції розвитку цієї системи, згідно з якими інноваційні зміни переважно торкнулися суб'єктів СПУ, управлінської діяльності та функцій. Цей дослідник стверджує, що у Великобританії, Франції, Мексиці, Німеччині, Польщі та Угорщині реформування відбувалося шляхом комбінації складових декількох моделей цих реформ. При цьому жодна з реформ не була спрямована на централізацію влади. За твердженнями С. Кравченко [18], нині відбувається впровадження моделей, що забезпечують реформування: суб'єктів СПУ через її децентралізацію; управлінської діяльності шляхом поширення інструментів державного менеджменту; управлінських функцій через адаптацію державної політики до умов глобалізації; засад публічної служби шляхом універсалізації управлінських принципів; процесів прийняття управлінських рішень шляхом розширення участі громадськості в управлінні державою.

Вітчизняна ж практика реформування СПУ у 2011 – 2013 рр. була спрямована переважно на: оптимізацію системи державного управління; удосконалення управлінської діяльності (впровадження інструментів державного менеджменту) та упорядкування управлінських функцій; розвиток засад державної служби, професійного навчання та е-урядування; поступове впровадження елементів участі громадськості у прийнятті рішень. Теперішня вітчизняна модель реформ “нова політика державного управління” зосереджена переважно на децентралізації та реформуванні публічного адміністрування, регіональної політики та місцевого самоврядування, а також на розвиток публічної служби.

Висновки

Еволюція сучасного суспільства визначається найвагомішими тенденціями та факторами його розвитку: глобалізаційними, інформаційними, інноваційними, соціальними, європеїзаційними та іншими. Загальнотеоретичне уявлення про динаміку суспільних змін відображає сучасна парадигма інноваційного розвитку суспільства. У цій парадигмі вплив цих тенденцій та факторів розглядається також як їх адекватне проектування в теорії та практиці соціального та державного (публічного) управління, ключові принципи яких забезпечують оновлення системи публічного управління через комплексний механізм нововведень шляхом здійснення державно-управлінських реформ.

Розвиток теорії та практики публічного управління ґрунтується на сукупності теорій соціального управління, основними з яких є концепції адміністративного менеджменту, “людських відносин”, емпірична концепція управління, нова концепція науки управління тощо. Принципи цих концепцій вплинули на розвиток концепцій державного управління, з-поміж яких сучасними є концепція “нового державного (публічного) менеджменту” та різновиди концепції “Governance”. В останні десятиліття їх принципи покладено в основу адмінреформ різних країн світу. У сучасному світі утверджується впровадження принципів Європейської Стратегії інновацій і належного демократичного врядування як подальший розвиток концепції “Governance”. Реформування вітчизняної системи публічного

управління останніх років відповідає згаданій стратегії. Нова політика державного управління зосереджена на децентралізації та реформуванні публічного адміністрування, регіональної політики та місцевого самоврядування.

Література

1. Про затвердження плану заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 213-р від 04.03.2015 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
2. Попов С. А. Підхід до формування предметного поля сучасних публічно-управлінських нововведень / В. Д. Бакуменко, С. А. Попов // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 (48). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. — С. 36—43.
3. Попов С. А. Суспільство: історична змінність та інновації / С. А. Попов // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 (40). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. — С. 77—82.
4. Попов С. А. Державно-управлінські нововведення: теорія, методологія, практика [Текст] : монографія / С. А. Попов. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. — 296 с.
5. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 2 : Методологія державного управління. — К. : НАДУ, 2011. — 692 с.
6. Державне управління: основи теорії, історії і практика [Текст]: навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішний, М. М. Іжа [та ін.] ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. — 394 с.
7. Державне управління [Текст] : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. — К. : Знання, 2009. — 582 с.
8. Колодій А. Поняття і концепції демократичного врядування як напрямку політичних та управлінських досліджень / А. Колодій // Демократичне врядування в контексті глобальних викликів та кризових ситуацій [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (03.04.2009 р.). — Львів : [б. в.], 2009. — С. 10—25.
9. Про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації” [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 246 від 05.04.2012 р. [чинний]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
10. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики [Текст] : монографія / В. Д. Бакуменко. — К. : Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.
11. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення [Текст] : монографія / А. О. Дегтяр. — Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2004. — 224 с.
12. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій [Текст] : монографія / В. Б. Дзюндзюк. — Х. : Вид-во ХарРІ УАДУ “Магістр”, 2003. — 236 с.
13. Іжа М. М. Трансформація публічного управління в умовах соціально-політичної модернізації України / М. М. Іжа, А. С. Крупник // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 (52). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. — С. 3—7.
14. Загорский В. С. Эволюция подходов к исследованию современных концепций государственного управления / В. С. Загорский, А. В. Липенцев // Вестник государственного и муниципального управления [Текст]. — 2013. — № 2. — С. 13—22.

15. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах [Текст] : зб. / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. — К. : ТОВ “Полігр. Центр “Крамар”, 2010. — 258 с.

16. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 1 : Теорія державного управління. — К. : НАДУ, 2011. — 748 с.

17. Popov S. Tendencies of innovative changes in public administration: concepts, administrative reforms, innovations / S. Popov // Nauka i Studia [Tekst]. — 2013. — № 28 (96). — S. 62—67.

18. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження [Текст] : монографія / С. О. Кравченко. — К. : НАДУ, 2008. — 296 с.

**V. Bakumenko,
S. Popov**

A PARADIGM OF INNOVATIVE SOCIETY DEVELOPMENT: MODERN CONCEPTS OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

Theoretical and methodological bases for building a paradigm of innovative society development by complementing it with modern concepts of public administration reform are grounded.

Key words: paradigm, society, concept, public administration, mechanism for innovations, reforms, public administration.