

ПРОБЛЕМИ ІННОВАЦІЙНОГО ПІДХОДУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ТЕОРІЙ УПРАВЛІННЯ

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 4(31), с. 70–74

Розглянуто особливості інноваційного підходу в державному управлінні крізь призму основних нових теорій управління.

Інноваційний підхід в організації і здійсненні державного управління істотно забезпечує його адресність, ефективність, зумовлює розв'язання багатьох економічних, суспільно-політичних та інших проблем у тісному поєднанні теорії і практики суспільного життя. Разом з тим саме інноваційна складова була і донині залишається одним із слабких ланцюжків у цілісній системі державного управління, особливо в країнах, що трансформуються, формують власну державність. Бракує інноваційного підходу і в практиці підготовки та підвищенні кваліфікації державних службовців, у тому числі і в новітній Україні.

Питання інновацій, інноваційного підходу в державному управлінні певним чином порушуються у спеціальних працях зарубіжних та вітчизняних вчених: М. Вебера [2], П. Друкера [4; 5], Ф. Фідлера [15], В. Бакуменка [1], В. Гриньова [3], М. Логунової [9], Г. Опанасюк [10], О. Пухкала [12], М. Туленкова [14] та ін. Однак комплексних наукових розробок у цьому плані практично немає. Найбільш наближеними до цієї тематики є праці В. Гриньова, В. Малиновського, О. Пухкала, а серед комплексних праць можна назвати видання М. В. Туленкова [14], О. Пухкала.

Інноваційний підхід у державному управлінні є складовою менеджменту загалом, а тому його слід розглядати окремо, цілісно і комплексно.

Розглянемо та схарактеризуємо інноваційну складову в державному управлінні шляхом аналізу найбільш відомих і популярних у світі шкіл менеджменту (управління).

У кінці ХХ ст. людство увійшло в період глобальних соціально-економічних, інформаційних, політичних та інших змін, які, з одного боку, принципово змінили усі засади функціонуван-

ня держав, а з другого, що цілком логічно, змінили всю систему управління державами, державними справами. Як зазначав засновник і перший президент Римського клубу Ауреліо Печчеї, людині нині при розв'язанні будь-яких проблем доведеться рахуватися із “зовнішніми межами” планети, “внутрішніми межами” самої людини, отриманою нею культурною спадщиною, яку вона зобов'язана передавати тим, хто прийде після неї, зі світовим співтовариством, яке вона повинна побудувати, екосередовищем, яке вона повинна захистити за будь-яку ціну, і, врешті, складною і комплексною виробничою системою, до реорганізації якої настав час приступати [11].

Глобальні зміни в економіці, інформатизації, науці і т. ін. створили проблеми й ситуації, які різному, суперечливо, обумовили існування людства загалом.

Проблеми глобалізаційного характеру і змісту передусім принципово змінили відносини між особистістю і суспільством, між суспільством і державою.

Поглиблення протиріччя між особистістю і суспільством має двоякі негативні наслідки, але насамперед призводить до розбалансованості світу, численних конфліктів і катастроф, до деградації самої особистості. Йдеться про духовний злам людини, зміну цінностей та орієнтирів, дистанціювання особистості від суспільства, держави. Зростає психологічна неврівноваженість людини, її агресивність, несприйняття інших, масового характеру набувають особисті трагедії.

Принципово нового характеру в умовах глобалізації набули відносини держави і суспільства. Так, сучасні держави не можуть успішно функціонувати без делегування достатньо висо-

ких повноважень і функцій суспільству (громадянському суспільству), громадам, окремим територіям, спілкам та асоціаціям, органам місцевого самоврядування. Це зумовило істотні зміни в самому державному управлінні, його характері, який набув моделі управління “знизу доверху”. Однак, принциповим гальмом на шляху до формування нових моделей державного управління постали дві перепони: а) відставання соціального прогресу від прогресу науково-технічного; б) великий брак культури сучасного управління, в тому числі і державою. Можна при цьому погодитися з думкою російських вчених — фахівців у галузі управління в тій частині, що “сьогодні головною умовою виживання світу є прискорення темпів соціального прогресу, включення колективного розуму, інноваційних ресурсів регулювання соціального простору, досягнення соціальної рівноваги у світі. Одним словом, необхідне більш повне використання основного ресурсу виживання людства — управлінського” [6, 42]. Така точка зору в останнє десятиліття є надто поширеною. Варто нагадати прогноз К. Маркса, що настане час, коли керувати, управляти суспільством, суспільними, соціальними процесами буде набагато важче, ніж що-небудь виробляти. Нинішня ситуація у світі наочно доводить і підтверджує цей прогноз. Учені наполягають на тому, що управління певним чином має бути виведеним за межі ідеологій, політики, політичної доцільності і кон’юнктури, і має переважно ґрунтуватися на наукових, культурних, правових і моральних нормах і засадах.

Сучасна наука управління, у контексті викладеного, серйозно переймається пошуком оптимальних моделей і зразків суспільного, соціального розвитку певних соціумів, виокремлюючи “американську”, “японську”, “шведську”, “китайську” та інші моделі, та не маючи однозначних відповідей на питання, — яка модель розвитку і управління має пріоритети, претендує бодай на умовну “універсальність”. Швидше за все, отримати загальний рецепт щодо такої “універсальної моделі” управління абсолютно не вдасться. Інша справа, брати до уваги таку, більш принципову обставину, про яку пишуть сьогодні російські вчені, наголошуючи, що нині “людство починає рух від “світу речей” до світу “духовних цінностей”, із світу, де домінують потреби “взяти”, у світ, де будуть домінувати потреби “віддати” для блага людей” [8, 153].

Усвідомлення об’єктивного пріоритету духовних цінностей над матеріальними, як реальної вимоги часу, змусило по-іншому поглянути на

суть ліберального розвитку багатьох держав світу, насамперед європейських, у кінці ХХ — на початку ХХІ ст., оскільки нині людство зрозуміло, що споживацький підхід до подальшого освоєння світу є нерациональним. Звідси в число найважливіших у соціальному управлінні потрапляє закон пріоритетності соціальних цінностей. Такими цілями виступають не якісь суто матеріальні, предметні, кількісні показники і характеристики, а підвищення рівня життя, поліпшення соціального самопочуття людини, вдосконалення умов і способу життя. І в самому соціальному управлінні, а відтак, у державному управлінні пріоритетності набуває мета, але не засоби її досягнення. Звідси цілком логічною є потреба максимального наближення державного управління до потреб і інтересів громадян, а відтак, логічною є децентралізація управління, перенесення зусиль такого управління на місця, в регіони і т. ін.

Ряд дослідників проблем державного управління, зокрема О. Г. Пухкал [12], звертають увагу на те, що в рамках нового державного менеджменту реалізуються три основні моделі державного управління: “вестмінстерська”, “американська” та “гібридна”. Можна при цьому погодитися, що для країн з так званим перехідним суспільством, у тому числі і для України, нині найбільш принагідною є саме перехідна модель, яка головним чином орієнтована на: а) кінцевий результат; б) скорочення управлінських витрат; в) децентралізацію; г) надання якісних соціальних послуг; ґ) конкурентність; д) політичну відповідальність; е) відкритість і прозорість [12, 20].

Існує, як відомо, багато сучасних теорій менеджменту, які, зокрема, достатньо детально описані українським дослідником М. В. Туленковим [14]. Переважна більшість із них стосуються менеджменту у сферах соціально-економічної, виробничої діяльності, тобто відносин у створенні переважно матеріальних благ і продуктів. І все ж з них можна виокремити ряд теорій, які хоч і опосередковано, однак мають відношення до сфери державного управління і навіть елементів інноваційного підходу в такому управлінні. Йдеться передусім про теорії, розроблені зарубіжними вченими Максом Вебером (теорія ідеальної бюрократії), Пітером Друкером (концепція цільового управління), Куртом Левінім (теорія ефективності стилів керівництва), Ренсісом Лайкертом (концепція ефективності стилів управління), Фредом Фідлером (концепція ситуаційного керівництва), Альфредом Чандлером (концепція адміністративної координації структурних змін) тощо.

Коротко схарактеризуємо ці концепції у контексті інноваційних підходів до управління, в тому числі до державного управління.

Видатний німецький вчений Макс Вебер (1864–1920), обґрунтовуючи теорію ідеальної бюрократії [2], виводив три основних типи здійснення влади: харизматичний, традиційний і раціонально-легальний. Швидше за все, в державному управлінні, і саме в контексті інноваційних підходів, до його побудови і здійснення найбільш принагідними є харизматичний (особисті якості керівника) і раціонально-легальний (скерований на оптимальний кінцевий результат) типи здійснення влади в процесі державного управління. Остання (раціонально-легальна) система нині, фактично, найпоширеніша в системі управління, оскільки “влада в ній здійснюється за допомогою системи встановлених правил і процедур, що виконуються співробітниками у відповідний час” [14, 73]. При цьому зазначаємо, що в системі державного управління влада кожного відповідального працівника (державного управлінця) визначається межами його посади (функціональними обов’язками), тому, до речі, і його інноваційний потенціал може і має виявитися, на наше переконання, посадовими межами.

Австрієць за походженням Пітер Друкер (1909 р.), формулюючи свою концепцію цільового управління для сфери економічної, виробничої діяльності, вказував на два найголовніших параметри, фактори управління — економічний і часовий [4; 5].

Щодо державного управління, то феномен часу принципово важливий у тому плані, що реалізація державного рішення, вирішення будь-якого завдання у сфері державного управління, знову ж таки, детермінована в часі. Для інноваційного управління це має виняткове значення, оскільки фактор часу забезпечує і певну новизну, актуальність управлінського рішення, діяльності, і їх кінцевий результат, а відтак, і ефективність. Так чи інакше, але у сфері державного управління фактор цільового управління, розроблений Пітером Друкером для управління у сфері матеріальних відносин, має принциповий характер.

Відомий німецький психолог і соціолог Курт Левін (1870–1947) належать, як відомо, до так званої школи людських відносин (гештальтпсихології). Він займався розробкою проблеми ефективності стилів керівництва і сформулював власну теорію такого керівництва, в основі якої лежить так званий поведінковий підхід [7]. Го-

ловним чином К. Левін виокремлював у керівництві три відомих стилі — авторитарний, ліберальний і демократичний, які, як відомо, є виразно помітними і в системі державного управління, тобто, мають до нього пряме й безпосереднє відношення. В ідеальному плані такі стилі керівництва не проявляються, а тому і в системі державного управління вони найчастіше є своєрідно “змішаними”.

Важливо брати до уваги і те, що в теоретичній спадщині К. Левіна маємо багато напрацювань, що стосуються так званої “теорії поля”, — йдеться про взаємини, взаємовплив і навіть про єдність особистості і її оточення. В державному управлінні також маємо суб’єкт управління (державний службовець) і об’єкт управління. Інноваційний характер таких взаємозв’язків, такого взаємовпливу, безумовно, має істотне значення в системі державного управління. К. Левін увів до наукового розгляду проблему культурологічної моделі інновацій, що пов’язана з питаннями розвитку організації. Вочевидь, що в контексті цієї наукової праці маємо брати до уваги ту суттєву сентенцію, що ступінь реалізації будь-якого державного рішення істотно залежить від рівня розвитку об’єкта управлінського впливу — людини, структури, об’єкта державної політики і т. ін. Без знання цього явища і його врахування в процесі управлінського впливу і діяльності забезпечити інноваційність управління загалом практично неможливо.

Відомий американський дослідник проблем управління й організаційної поведінки Ренсіс Лайкерт (1903–1981), який сформулював власну концепцію ефективності стилів управління, як і багато його попередників при дослідженні проблем управління, спирався на теорії людських стосунків (школа людських стосунків). Він доводив, що управлінець, задля досягнення ефективності у вирішенні будь-якої проблеми, має пристосовуватися до ситуації і особливостей тих, ким він керує. З його чотирьох типів систем управління організаціями (авторитарного, експлуататорського типу; доброзичливого, авторитарного типу; консультативного типу управління; партисипативного стилю управління) задля забезпечення інноваційного управління у сфері державного управління, на наш погляд, найбільше підходять два останні типи, і особливо, — останній. Йдеться про те, що управління носить своєрідний колективний характер, тобто об’єкти управління максимально залучаються до практичного розв’язання наявних завдань і проблем. Отже, і від держав-

них управлінців, органів державного управління вимагається максимально заохочувати громадян, групи, колективи, громадські організації і об'єднання до розв'язання тих завдань, які стоять перед людиною, громадою. В даному випадку маємо ситуацію, що обумовлює реальну потребу об'єднання зусиль держави і громадянського суспільства в усіх сферах економічної, суспільно-політичної діяльності, що достатньо глибоко досліджено, зокрема, українським управлінцем О. Пухкалом [12].

У плані інноваційних підходів в системі державного управління, безумовно, певний інтерес викликає концепція ситуаційного керівництва, розроблена і запропонована відомим американським психологом австрійського походження Фредом Фідлером [15]. Фідлер поділяв керівників (а державні службовці певною мірою ними на різних рівнях і є) на тих, що орієнтовані на стосунки, і тих, що орієнтовані на завдання, тобто їх успішне виконання. До перших він відносив тих, хто отримує певне задоволення від спілкування, стосунків з людьми, якими вони керують. Вочевидь, якщо вести мову про оптимально демократичне, гуманізоване державне управління, пов'язане з відповідним стимулюванням, спонукуванням до діяльності об'єктів управління, то акцент маємо робити саме на такій моделі управління і стосунках. Забезпечити таку модель управління без спеціальної, насамперед психолого-педагогічної, підготовки державних службовців практично неможливо.

Доволі складною, однак не позбавленою сенсу в контексті державного управління є концепція адміністративної координації структурних змін відомого американського теоретика в галузі менеджменту Альфреда Чандлера. Зауважимо, що згаданий вчений головним чином займався питаннями виникнення та організації менеджменту на великих підприємствах та установах. Однак щодо нашої наукової проблематики безумовний інтерес викликає, зокрема, ідея стосовно того, що структура будь-якої організації зумовлена визначеною в ній стратегією. Адекватно державному управлінню це має такий вигляд: стратегія органу управління обумовлює тактику поведінки (діяльності) як його самого, так і окремих працівників — державних управлінців. У свою чергу такий підхід в державному управлінні чіткіше вибудовує структуру, взаємини між окремими елементами в системі державного управління загалом.

Отже, інноваційність є невід'ємною складовою менеджменту (управління) взагалі і держав-

ного управління зокрема і вона має досліджуватися як найважливіший фактор підвищення результативності, дієвості реалізації державної політики в цілому.

Подальшими дослідженнями мають бути ті, що пов'язані із: а) глобалізаційними, інтеграційними процесами, які відбуваються у світі; б) зростанням ролі інновацій в усіх сферах суспільного життя. Суттєве значення інноваційного напряму полягає в системі підготовки, перепідготовки та підвищенні кадрів державних службовців, а відтак, у посиленні розвитку наукових досліджень.



Література

1. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. — К.: Міленіум, 2003. — 256 с.
2. Вебер М. Избранные произведения — М.: Просвещение, 1990. — 382 с.
3. Гринев В. Ф. Инновационный менеджмент: Учеб. пособие. — К.: МАУП, 2001. — 152 с.
4. Друкер П. Ф. Управление, нацеленное на результаты: Пер. с англ. — М.: Технологич. шк. бизнеса, 1994. — 358 с.
5. Друкер П. Ф. Практика менеджмента: Учеб. пособие: Пер. с англ. — М.: Вильямс, 2000. — 311 с.
6. Иванов В. Н., Иванов А. В., Доронин А. О. Управленческая парадигма XX века: Учеб. пособие для вузов. Т. 1. — М.: МГИУ, 2002. — 180 с.
7. Классики менеджмента: Энциклопедия: Пер. с англ. / Под ред. М. Уорнера. — СПб: Питер, 2001. — 420 с.
8. Кузнецов О. Л., Кузнецов И. Г., Большаков Б. Е. Устойчивое развитие: синтез естественных и гуманитарных наук / О. Л. Кузнецов. — Дубна, 2010. — 352 с.
9. Логунова М. М. Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності. — К.: Центр сприяння. Ін-т розвитку держ. служби, 2006. — 196 с.
10. Опанасюк Г. Тенденції підготовки державних службовців в країнах Центральної та Східної Європи: Монографія — К.: УАДУ, 2001. — 284 с.
11. Печчи А. Человеческие качества: Пер. с англ. — М.: Основы, 1989. — 324 с.
12. Пухкал О. Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні: Монографія. — К.: Видавн.-поліграф. центр "Київ. ун-т", 2010. — 287 с.
13. Социальные технологии: Толковый словарь / Отв. ред. В. Н. Иванов. — Москва — Белгород: Луч — Центр социальных технологий, 1995. — 309 с.
14. Туленков М. В. Сучасні теорії менеджменту: Навч. посіб. — К.: Каравела, 2007. — 304 с.
15. Fiedler F. E. A Theory of Leadership Effectiveness, McGraw Hill, 1977.

Розглянуто основні інноваційні аспекти управлінської діяльності в державному управлінні.

Рассмотрены основные инновационные аспекты управленческой деятельности в государственном управлении.

This article deals the peculiarities of innovation approaches to the problems of Government administration through the new basic statements of the theory of management.

Надійшла 23 вересня 2011 р.