

Х.В. Хачатурян

*ректор Київського міжнародного університету,
професор кафедри германських мов,
кандидат філологічних наук*

ІННОВАЦІЙНИЙ ХАРАКТЕР ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

У статті розглянуто соціальні детермінанти інноваційного характеру державного управління в умовах становлення постіндустріального суспільства. Досліджено основні напрямки інноваційного розвитку державного управління. Окреслено системно-інтегруючі напрями інноваційних змін у формуванні постсучасних управлінських практик. Розглянуто роль людського чинника в умовах постіндустріального суспільства.

Ключові слова: державне управління, управлінські інновації, постіндустріальне суспільство, адміністративна реформа.

Становлення постіндустріального суспільства викликає глибинні трансформації в усіх сферах соціального життя, включаючи і державне управління. Механізмом модернізації системи органів державної влади є впровадження інновацій на всіх рівнях їх діяльності. Це визначає інноваційний характер державного управління як складника постіндустріального суспільства. Дослідження управлінських інновацій є актуальною проблемою вивчення тенденцій розвитку сучасного суспільства.

Проблеми взаємозв'язку трансформаційних соціальних та управлінських змін у постіндустріальному суспільстві досліджуються в працях Г. Атаманчука, С. Лугвіна, М. Поповича, Р. Фатхутдінова, А. Чемериса та інших вітчизняних і зарубіжних авторів. Проте їхні дослідження

концентруються або на загальних аспектах взаємодії соціальних і управлінських процесів, або на аналізі конкретних форм детермінації певних управлінських змін соціальними трансформаціями постіндустріального зразка. Системний аналіз детермінуючого впливу постсучасних соціальних практик на інноваційний процес у державному управлінні є малодослідженим аспектом теорії державного управління.

Мірилом 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 їхнє становлення звичайно пов'язують з формуванням постсучасних парадигм у різноманітних сферах життя: управлінні, освіті, технічному розвитку тощо. Постсучасні соціальні практики та їхнє обґрунтування в межах постсучасних парадигм є основним соціальним і когнітивним середовищем інноваційних процесів.

Інноваційні перетворення не тільки трансформують продуктивні сили суспільства, але і 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. Крім 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.

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 і результативності роботи державних структур, посилення їхньої відповідальності за надання якісних послуг населенню. Постсучасна управлінська парадигма виражається у

загальноприйнятій доктрині «нового державного управління», що ґрунтується на заміні бюрократичної машини гнучкими автономними організаційними структурами, які несуть відповідальність перед суспільством і розвивають партнерські взаємини з приватним сектором, громадянами і громадами.

Формування постсучасних управлінських практик здійснюється за кількома системно-інтегруючими напрямками інноваційних змін, які визначають становлення постсучасної парадигми державного управління і найефективніші 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 в системі державного управління найдоцільніше визначати за цими напрямками.

Найбільше значення має загальна тенденція постіндустріалізму до визнання пріоритетності людського ресурсу в розвитку всіх сфер соціальної життєдіяльності. Суспільство споживання з орієнтацією на матеріальне забезпечення людини і відповідну систему управління, де людина розглядається лише як один з компонентів матеріальних процесів, відходить у минуле. У процесі становлення постіндустріального суспільства на зміну уніфікованим механізованим виробництвам приходять наукоємна індустрія, на перше місце виходить виробництво послуг та інформаційна технологія, де персоніфікована особистість індустріалізму не годиться для постійного інноваційного процесу. Нові виміри трудової діяльності: вільний пошук, ризик, маневреність та оперативність у прийнятті рішень. Це неможливо в умовах регламентації та керування зверху. Стандарти діють для машин, а не для людей. Американський спеціаліст у сфері менеджменту Г. Мінцберг стверджував: «Очевидно, автоматизація приводить організацію в постбюрократичний стан: технічна система повністю регулюється, але не людьми, а машинами; соціальна ж система... не потребує контролю за допомогою правил» [6, с. 235].

У розвинених країнах усе більше відчувається потреба в гуманізації державного управління, що приходить 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. Найпоширенішим способом упровадження інновацій у цій галузі є розробка та впровадження 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 здатностей державних службовців. Крім сфери мотивації творчої діяльності персоналу органів державного управління, інноваційні зміни торкаються орієнтирів і показників виконання обов'язків державними службовцями й 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 ефективності державного управління, не може не приділяти нині належної уваги розвитку людського потенціалу власної адміністрації» [5, с. 38]. Навчання кадрів державного управління здійснюється постійно в межах створених систем підготовки й орієнтоване на розвиток інноваційного мислення й здатності працювати в колективі, уміння адаптуватися до різних організаційних форм. Освіта є широкою, але одночасно пов'язана з набуттям практичних навиків і вмінням працювати з людьми. Пріоритетним об'єктом регулювання стала етика чиновників, що регулюється спеціальними кодексами та

відповідним навчанням. Вона стимулюється заходами з прозорості й інформаційної відкритості державних установ.

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 схарактеризувати як постсучасну управлінську практику. Це процес децентралізації, який проявляється передусім у передачі окремих повноважень (функцій) на нижчий 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 їхня відповідальність у межах визначеної компетенції. У результаті формуються сприятливіші умови для поліпшення обслуговування населення і підвищення ефективності ухвалених 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 завдяки впровадженню апробованих у приватному секторі принципів фінансового і бюджетного менеджменту. Постсучасні управлінські підходи в цій сфері визначаються орієнтацією на максимально ефективне використання ресурсів і використанням системи «точкового» контролю за 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, тоді 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 і 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 [3].

Встановлення прямих динамічних кореляцій між цілепокладанням у сфері державного управління та цивілізаційними пріоритетами розвитку визначають ще одну характерну рису постсучасних управлінських практик – їхню орієнтацію на забезпечення якісного виміру діяльності органів державної влади. Створення державного управління, орієнтованого на споживача (громадянина), тоді як уся діяльність постіндустріального суспільства націлена на забезпечення якості життя людини в усіх вимірах, має результатом перенесення критеріїв якості споживання й у сферу діяльності державних установ. Ідеться передусім про зміну ціннісних орієнтирів, що склалися в держапараті, 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. Значного 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 і використаних ресурсів для оцінки ефективності функціонування державного

управління, формування в межах самої держави інституту оскарження дій органів державної влади з боку громадян тощо.

Зараз системні управлінські інновації щодо забезпечення якості діяльності органів державної влади виражаються 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 зазначити, що причини такої уваги до питань якості державних послуг полягають не тільки в намаганні враховувати інтереси населення. Є й прагматичніша 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 їхнього соціального розвитку й добробуту, передусім критерії зростання рівня життя населення та справедливого розподілу суспільних благ. Усе поширенішим є розуміння саме цих критеріїв і 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” [9, с. 34, 35]. Фахівці вважають доцільним використовувати для оцінки ефективності державного управління гуманоцентричні стандарти життя та розвитку ООН і Світового Банку [2, с. 12].

Загалом у межах постсучасної парадигми державного управління домінуючі позиції посідає підхід, відповідно до якого результативність державного управління цілком

визначається соціальним ефектом управлінської діяльності, а не внутрішньосистемними результатами. „Точно кажучи, ніякої управлінської ефективності просто немає. Ми спостерігаємо лише її прояви чи результат”, – вказує у зв’язку з цим російський фахівець А.С. Степанов [7, с. 96]. Цей 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. Їхнє використання не просто підвищує результативність роботи державного апарату загалом і його окремих ланок, а й сприяє формуванню нового типу комунікативних взаємин держави з громадянами. Нині 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 [1].

Розв’язання управлінських проблем, пов’язаних із 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 орієнтири управлінської діяльності, що визначаються практикою постіндустріалізму. Аналіз адміністративних перетворень, пов'язаних з адаптацією державного управління до потреб постіндустріального суспільства, дає змогу дійти висновку 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.

Радикальні зміни, що відбуваються, дозволяють говорити не тільки про управлінсько-інноваційну спрямованість економічного зростання, але 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 [4]. Радикальні зрушення назрівають саме в підходах до джерел і ресурсів зростання ефективності державного управління. Фундаментальним критерієм сучасності державного управління стає розуміння людських та інтелектуальних ресурсів з позицій їхньої абсолютної цінності для забезпечення інноваційного розвитку суспільства. «Добробут суспільства визначається не масою чинників виробництва і не об'ємом інвестицій, а ефективністю інноваційної діяльності, що дає кінцевий позитивний результат», – вказує відомий російський фахівець Р.А. Фатхутдінов [8, с. 46]. Магістральними її напрямками, на його думку, є процес стратегічної маркетизації державного управління, організаційно-технологічні трансформації та створення системи інновацій у державному управлінні.

Отже, 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. Основні напрями трансформації державного управління в постіндустріальному суспільстві пов'язані зі зростанням ролі людського компонента, підвищенням гнучкості та рівня індивідуалізації всіх управлінських процесів зниження інтенсивності з розширенням сфери державного регулювання та його маркетингова трансформація.

Література

1. Popovich M. G. Creating High-performance Government Organization // A Public Guide for Public Manager / M. G. Popovich. – San-Francisco, Jossey-bass Publishers, 1998. – 191 p.
2. Атаманчук Г. Методологічні проблеми сучасного державного управління / Г. Атаманчук // Вісник УАДУ. – 2001. – № 3. – С. 9 – 12.
3. Долечек В. Адміністративна реформа: поліпшення якості і підвищення ефективності державних послуг / В. Долечек // Вісник НАДУ. – 2004. – № 1. – С. 217 – 224.
4. Инновационный менеджмент : [учеб. пособие / науч. ред. Оголева Л. Н.]. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 238 с.
5. Лугвин С. Переход к новой модели государственного управления в постиндустриальном обществе / С. Лугвин // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – № 4. – С. 34 – 39.
6. Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации / Г. Минцберг. – СПб.: Питер, 2002. – 467 с.
7. Степанов А. С. Критерии эффективности государственного и муниципального управления (бездефектное управление) / А. С. Степанов // Вестник университета. – 2001. – № 2. – С. 93 – 98.
8. Фатхутдинов Р. А. Инновационный менеджмент : [учебник] / Р. А. Фатхутдинов. – [4-е изд.]. – СПб.: Питер, 2004. – 400 с.
9. Чемерис А. Людський розвиток і соціальні пріоритети як критерій ефективності державного управління / А. Чемерис //

Актуальні проблеми державного управління. – Д., 2001. – № 2. – С. 27 – 35.

The article deals with the social determinants of innovative character of state administration in the making of postindustrial society. The main trams of innovative development of state administration are studied. Systemic and integral trends of innovative changes in the forming of postmodern management practices are described. The role of human factor in conditions of postindustrial society is examined.

Key words: state administration, management innovations, postindustrial society, administrative reform.

В статье рассмотрены социальные детерминанты инновационного характера государственного управления в условиях становления постиндустриального общества. Исследованы основные направления инновационного развития государственного управления. Выделены системно-интегрирующие направления инновационных изменений в формировании постсовременных управленческих практик. Рассмотрена роль человеческого фактора в условиях постиндустриального общества.

Ключевые слова: государственное управление, управленческие инновации, постиндустриальное общество, административная реформа.