

УДК 35.07.008:342.5

С. Попов

ОБҐРУНТУВАННЯ МОДЕЛІ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ

За використання методологічного забезпечення технології прийняття раціонального рішення, системного та системно-діяльнісного підходів обґрунтовано структуру інноваційної діяльності, спрямовану на оновлення ефективності системи органів публічної влади. Модель цього виду діяльності представлено як відкриту систему шляхом поєднання сукупності основних внутрішніх та зовнішніх складових: перші утворені взаємозв'язаними інноваційними діяльностями загальносистемного, функціонального та інструментального рівнів; другі відображають ресурси, можливості та сприятливі передумови, основні види та способи супроводу. Загалом, ця модель системно поєднує управління, здійснення і забезпечення її різномірних процесів (процесів поширення та інноваційних процесів) із використанням зовнішніх та внутрішніх ресурсів, можливостей, видів і способів супроводу.

Ключові слова: раціональне рішення, модель, ціль, система, підхід, інноваційна діяльність, інноваційний процес, процес поширення, нововведення, орган публічної влади.

Найважливішою передумовою для успішного здійснення сучасного етапу інтегрування України в ЄС є належне оновлення ефективності системи органів публічної влади (далі – ОПВ) через першочергове впровадження низки нововведень, визначених стратегічними завданнями державно-управлінських реформ [1, 2]. Проте їх реалізація стримується впливом сукупності негативних факторів, зокрема пов'язаних із наявністю теоретико-методологічних прогалин щодо інноваційної діяльності (далі – ІД) системи ОПВ.

Нині розроблено загальні науково-теоретичні засади ІД публічного управління як провідну складову механізму нововведень, що забезпечує цілеспрямовану реалізацію реформ у межах парадигми інноваційного розвитку суспільства [3]. Цей вид діяльності досліджено як відкриту систему за використанням системного та системно-діяльнісного підходів, визнаних положень теорії інновацій, зокрема державного управління.

На сьогодні одна з найважливіших прогалин у наявних теоретико-методологічних напрацюваннях щодо успішного реформування системи ОПВ стосується всебічного обґрунтування структури ІД з огляду на ієрархію цієї системи на засадах належного методологічного забезпечення.

Мета статті полягає у науково-теоретичному обґрунтуванні структури моделі інноваційної діяльності системи органів публічної влади як відкритої системи на засадах методології технології прийняття раціонального рішення, системного та системно-діяльнісного підходів.

Досягнення мети цього дослідження пов'язано із структуруванням діяльності. Зокрема, її класична модель надає лише узагальнене уявлення про будь-який вид діяльності через послідовність складових, що характеризують її мету, інструменти, процес, результат [4]. Структурувати діяльність як систему можна за використанням

системно-діяльнісного підходу, який дозволяє її відобразити через основні взаємозв'язані складові: управлінську, основну та забезпечувальну, а також основні види та способи їх супроводу [5]. Поєднання цього підходу та системного підходу дозволяє представити будь-який вид діяльності як відкриту систему. Ці ж підходи покладено в основу конструювання моделей ІД ОПВ та їх систему. Проте останню модель необхідно доопрацювати у частині, що стосується аргументованого обґрунтування щодо конструювання її ієрархії, яка б логічно поєднувала внутрішні та зовнішні складові з огляду на чинну структуру системи ОПВ.

Науково-теоретичне обґрунтування побудови моделі ІД цієї системи можна розглядати як пошук нової ідеї (інноваційної ідеї-рішення), зокрема за використанням концепції інноваційного фільтру [6]. У цьому фільтрі формування нової ідеї пов'язується з ніби її поступовим фільтруванням (виокремленням) через творче осмислення та структурування проблеми, пошук інноваційної ідеї шляхом теоретичного обґрунтування її парадигми, концепції та гіпотези, спрямованих на вирішення цієї проблеми; конструювання прикладної моделі інноваційної ідеї та обґрунтування методики її впровадження. Таким чином, інноваційний фільтр формує нову ідею шляхом послідовної її "кристалізації" (через поступове зменшення невизначеностей у розумінні її сутності) у формі доведеного (обґрунтовано-організованого) нового наукового знання (кінцевого інноваційного твердження-рішення), яке має практичне та науково-теоретичне значення: від постановки проблеми до об'єктивної конкретної форми інноваційної ідеї. Аналіз концепції цього фільтру дозволяє стверджувати, що її сутність асоціюється з логікою технології прийняття раціонального рішення. Її логіка заснована на послідовній проблемно-орієнтованій "кристалізації" корисної ідеї за використанням інструментарію, що забезпечує її виявлення із загального масиву інформації.

Відмінності відомих прикладних підходів до конструювання цієї технології обумовленні особливостями та завданнями предмету дослідження, вибором методологічного забезпечення, уподобаннями розробників тощо. У цьому дослідженні пропонується використати спрощений варіант класичної (американської) технології (табл. 1).

Таблиця 1

Етапи прийняття раціонального рішення

Підготовка	Розробка	Прийняття
– формування проблеми; – формування цілей; – визначення критеріїв оцінювання альтернатив	– розробка загального поля альтернатив; – формування поля основних альтернатив	– відбір раціонального рішення

Правомірно припустити, що змістом реформ вже визначено проблеми щодо оновлення ефективності системи ОПВ. Тобто, стадію щодо формулювання проблеми можна виключити з подальшого розгляду (етап підготовки, табл. 1). Більше того, стратегічне завдання реформ також визначено до впровадження переліку державно-управлінських нововведень (далі – ДУН), зокрема такі як: стратегічне планування, внутрішній контроль та аудит, функціональне обстеження центральних та місцевих органів виконавчої влади, принципи щодо забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності ОПВ, єдині стандарти управління персоналом у цих органах тощо.

Для подальших суджень щодо формулювання цілей доцільно охарактеризувати поле ДУН за трьома групами з позиції впливу їх складності на глибину реформування системи ОПВ, а саме:

– складні нововведення зумовлюють значне (масштабне) оновлення ефективності системи ОПВ шляхом поширення якісних змін у структурі, процесах та взаємозв'язках у цій системі загалом. Прикладом таких ДУН є стратегічне планування, програмно-цільове бюджетування, система стратегічного та програмно-цільового управління тощо;

– середньої складності нововведення зумовлюють масштабне оновлення ефективності системи ОПВ загалом через поширення якісних змін безпосередньо у визначеній сукупності ОПВ: в їх структурі, процесах та взаємозв'язках. Наочним прикладом таких ДУН є система управління якістю;

– прості нововведення зумовлюють масштабне оновлення ефективності системи ОПВ загалом лише через поширення деяких змін в їх структурі, процесах та взаємозв'язках. Прикладом таких ДУН є нові управлінські та інформаційні технології, підрозділи (посади) та функції в ОПВ, що забезпечують покращення надання послуг тощо.

Таким чином, реформування системи ОПВ загалом засновано передусім на стратегічному оновленні її ефективності через здійснення процесу масштабного поширення складних, середньої складності та простих ДУН у цій системі. Тобто, поряд з інноваційним процесом вагомим у цьому дослідженні є процес поширення ДУН.

Особливість досягнення стратегічного ефекту від складного нововведення ґрунтується не тільки на поширенні сукупності його складників (більш простих нововведень, що утворюють складне нововведення) на загальнодержавному та функціональному рівнях системи ОПВ, а й на їх логічному поєднанні у просторі цієї системи у єдине ціле. У цьому випадку досягнення загального задуму оновлення ефективності системи ОПВ має забезпечити інтегрована ІД, яка поєднує інноваційні діяльності, що спрямовані на масштабне поширення простих нововведень, впровадження локальних нововведень та їх логічне поєднання. Обґрунтування моделі інтегрованої ІД є предметом окремого дослідження. Водночас можна стверджувати, що ІД щодо масштабного поширення ДУН у системі ОПВ є ключовою в її реформуванні. Її модель має врахувати особливості управління, здійснення та ресурсного забезпечення ІД в ієрархічній системі ОПВ.

Формування цілей є первісною стадією (табл. 1) у конструюванні структури ІД системи ОПВ. Враховуючи ієрархічність побудови системи публічної влади, доцільно зміст її реформування конкретизувати через використання дерева цілей, яке відобразить їх сутність на (рис. 1): загальнодержавному (стратегічна ціль C_1), функціональному (функціональні цілі $C_{1.1} \dots C_{1.n}$) та інструментальному (інструментальні цілі $C_{1.1.1} \dots C_{1.n.m}$) рівнях. У цьому випадку стратегічна ціль конкретизує завдання реформ через окреслення передусім типу нововведення, що має бути впроваджено, та масштаби його поширення в системі ОПВ. Подальша декомпозиція цієї цілі забезпечить послідовну (“зверху донизу”) її конкретизацію відповідно в функціональних (окреслюють масштаб поширення нововведення в стратегічних одиницях інноваційного оновлення (далі – СОІО)) та інструментальних (визначають перелік ОПВ, де має бути впроваджено нововведення) цілях.

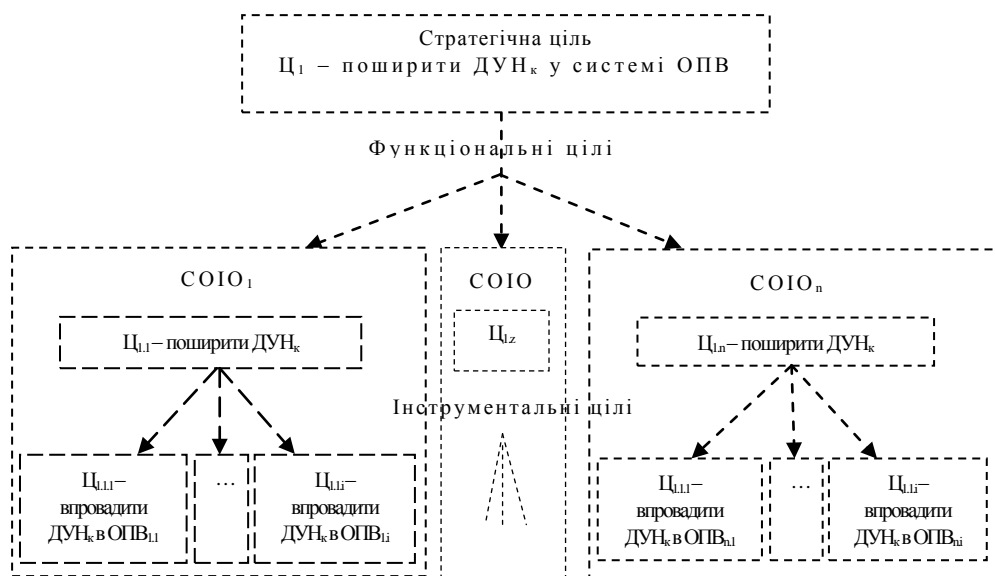


Рис. 1. Дерево цілей щодо оновлення ефективності системи ОПВ

Дерево цілей має будуватися за дотримання основних принципів, спрямованих на забезпечення:

- необхідної та достатньої повноти реалізації завдань реформ за використання найменш можливої кількості рівнів дерева цілей та власне їх (на кожному рівні) шляхом їх агрегування та виключення не релевантних;

- виокремлення сукупності цілей у їх дереві, що утворюють СОІО в системі ОПВ з огляду на найповніше виконання завдань реформ через самодостатнє управління, здійснення і ресурсне забезпечення основних процесів за використанням зовнішніх та внутрішніх можливостей, видів і способів супроводу (рис. 1);

- вертикальної взаємопідтримки цілей у межах ієрархії їх дерева загалом та кожної СОІО, тобто цілі нижчих рівнів мають послідовно (“зверху донизу”) розвивати (вирішувати) цілі вищого рівня (інакше – останні є орієнтирами для перших);

- уникнення горизонтальної суперпозиції (кореляції) цілей як у межах кожної СОІО, так і поза нею, через розмежування їх відносної залежності між цілями та їх внутрішніми змінними;

- конкретності, ясності (прозорості) та позитивної зорієнтованості у формулюванні кожної з цілей з метою уникнення неоднозначності в їх розумінні та діях, спрямованих на досягнення стратегічного (кінцевого) результату на кожному рівні ієрархії дерева цілей;

- наочності, однозначності та адекватності вимірювання кожної з цілей через використання (якісних та кількісних) показників, співвіднесених з цілями та прогнозованими наслідками. Показники можуть бути інтегральними (як логічне поєднання сукупності часткових), інтервальними (отримання значень у межах певного інтервалу відповідає досягненню цілі) та у формі дерева показників, які загалом характеризують цінність впровадження ДУН для системи ОПВ. У цьому

дослідженні цікаво розглянути інтегральний показник, що передусім характеризує повноту, своєчасність і якість масштабного поширення ДУН як у системі ОПВ загалом, так і в межах конкретної СОІО;

- реалістичності досягнення цілей у вимірі складнощів реалізації цілей на практиці та можливостей їх подолання з урахуванням досконалості механізму мотивації, його прийнятності для успішного досягнення цілей;

- співвіднесеності у часі щодо досягнення кінцевого результату (довгострокові цілі, що визначають загалом для системи ОПВ кінцевий термін поширення ДУН, середньострокові – для СОІО, короткострокові – для ОПВ);

- горизонтальної співвіднесеності цілей для внутрішніх та зовнішніх суб'єктів ІД, що можуть бути задіяні до управління, здійснення та її ресурсного забезпечення, компенсації браку основних видів та способів їх супроводу.

У технології прийняття раціонального рішення також вагомою є стадія формування критеріїв оцінювання альтернатив (етап підготовки, табл. 1): у даному випадку критерії стосуються моделей-альтернативи ІД системи ОПВ. Наявність цих критеріїв зорієнтовує розробників на завчасне обрання конкретно визначених підходів, напрямів та інструментарію для розробки цих моделей-альтернатив з метою уникнення впливу суб'єктивного фактору на їх побудову. У цьому дослідженні такими критеріями пропонується обрати ті, що забезпечують:

- цілеспрямованість, згідно з якою кожна з альтернатив має забезпечити досягнення стратегічних цілей (результатів) на кожному з рівнів їх дерева як у межах СОІО, так і в системі ОПВ загалом. Для реалізації цього принципу ієрархії ІД цієї системи та дерева цілей необхідно чітко співвіднести як за вертикаллю, так і за горизонталлю на загальносистемному, функціональному та інструментальному рівнях;

- системність, згідно з якою побудова моделей-альтернатив ІД системи ОПВ та кожної з ІД, що є складовими першої, мають бути відкритими системами, кожна з яких має своє функціональне призначення у межах завдань щодо досягнення головної стратегічної цілі;

- методологічну досконалість, згідно з якою побудова моделей-альтернатив ІД системи ОПВ та ІД, що є складовими першої, мають бути засновані на використанні системного та системно-діяльнісного підходів, логіки та інструментарію технології прийняття раціонального рішення.

Загальне поле моделей-альтернатив ІД системи ОПВ (етап підготовки, табл. 1) засновано на певній їх сукупності. За основу розробки цих альтернатив пропонується взяти базову їх модель (рис. 2), що заснована на використанні зазначених вище критеріїв.

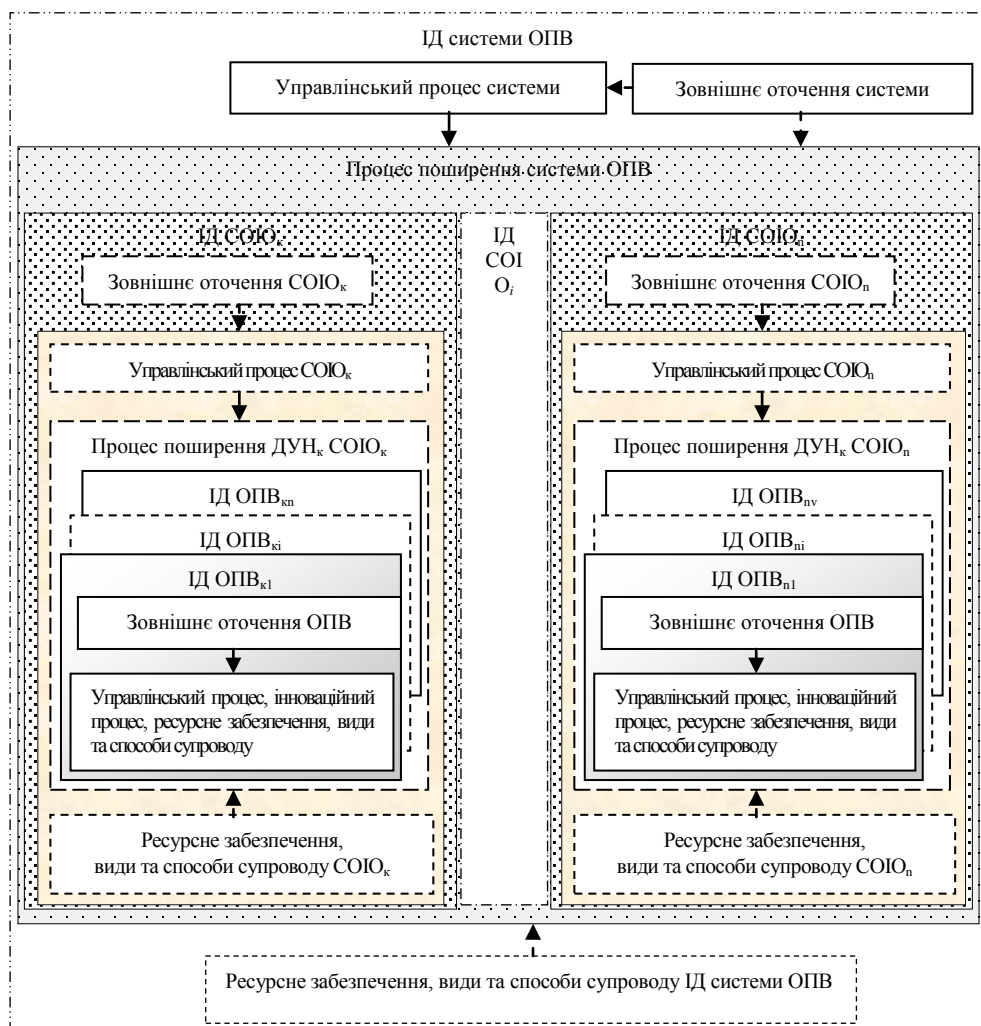


Рис. 2. Модель інноваційної діяльності системи органів публічної влади.

При цьому її структура має бути жорстко співвіднесеною з ієрархію дерева цілей та відображати (з урахуванням ІД в СОІО та ОПВ) взаємозв'язану сукупність ІД, кожна з яких є відкритою системою. На кожному рівні ієрархії ІД утворюються взаємозв'язаними управлінськими, основними та забезпечувальними складовими, провідними видами та способами їх супроводу, а також елементами зовнішнього оточення. У базовій моделі основною складовою ІД ОПВ визначимо інноваційний процес. Успішне здійснення цих ІД утворить процес поширення нововведень у кожній з СОІО_х. Відповідно, успішне здійснення ІД СОІО_х утворить процес поширення нововведень у системі ОПВ загалом. Попередні судження дозволяють стверджувати, що процеси поширення ДУН є основними складовими ІД вищих рівнів ієрархії базової моделі.

Утворення поля альтернатив пропонується розглядати як багатоваріантну побудову базової моделі, що враховують позитивні та негативні фактори впливу на успішність оновлення ефективності системи ОПВ. Для зручності розробки альтернатив доцільно використати принцип “морфологічної скриньки”. Цей принцип надає можливість експерту наочно сформулювати власне уявлення про особливості альтернатив. Розбіжності в їх побудові можуть бути зумовлені: “розмитістю” формулювання завдань реформ та етапів їх реалізації; складнощами окреслення СОЮ, внутрішніми та зовнішніми обмеженнями, невизначеностями інноваційного ресурсу, оригінальністю структурування інноваційного процесу та процесу поширення нововведень; недосконалістю (відсутністю) завчасно сформованих передумов та основних видів і способів супроводу тощо. Трирівнева модель ІД системи ОПВ співвідноситься з чинною структурою цієї системи. Однак можливі зміни в її ієрархії та особливості конкретних умов використання цієї моделі внесуть відповідні корективи у її побудові. Зокрема, може виникнути потреба у додаткових (проміжних) рівнях в ієрархії цієї моделі у зв’язку з необхідністю забезпечення ефективності управління нововведеннями. Поле альтернатив можна вважати сформованим, якщо їх кількість дорівнює трьом або більше для кожної з цілей (підцілей) [7].

Формування основного поля моделей-альтернатив засновано на обранні з їх загальної сукупності тих альтернатив, що відповідають принципам Парето, а саме: відповідності – альтернатива має відповідати цілям реформ (або найменше відхилятися від них) та критеріям їх оцінювання; прийнятності – альтернатива враховує наявні обмеження, нерегульовані з яких спричиняються зовнішніми факторами; реалізованості, тобто на практиці альтернативу можна втілити; домінантності – більшість параметрів обраної альтернативи явно домінує проти інших варіантів. Для зручності аналізу та порівняння основних альтернатив доцільно ці критерії представити відповідними показниками, а потім звести до інтегрального показника за наявності такої можливості. Для отримання прогнозних оцінок цих критеріїв можна використати технології ситуаційного аналізу, експертного оцінювання тощо.

Вибір раціональної моделі ІД системи ОПВ (табл. 1) стосується кінцевого етапу процесу прийняття рішення. В інноваційній практиці, як правило, використовуються критерії (правила) колективного, а потім індивідуального (однією або декількома посадовими особами) прийняття рішення [8]. Поширеними різновидами першого є критерії: консенсусу, одиничного голосування, попарного порівняння, Борда, Парето, Еджворта тощо. Перевагою використання колективних критеріїв є: відбір (або відхилення) альтернатив розширеним складом експертів, що супроводжується відповідною аргументацією та зіставленням поглядів, а також всебічною оцінкою їх основних варіантів; виявлення та опрацювання розширеним колом експертів проблемних ситуацій, позитивних та негативних наслідків, пошук шляхів їх подолання; розширення бази соціалізації нової ідеї моделі ІД, що сприятиме прискореному її сприйняттю надалі; забезпечення демократичності в управлінні процесом оновлення ефективності системи ОПВ.

Індивідуальне ухвалення (обрання) вищим керівництвом публічної влади раціональної моделі забезпечує спрямованість, координацію, стимулювання та контроль її втілення. Однак, у цьому випадку обрання остаточного варіанту рішення може відрізнятись від колективного, оскільки особи, що приймають рішення, можуть володіти додатковою (доступною тільки їм) інформацією. Також на вибір

остаточного рішення вплинуть наявні управлінські знання та досвід цих посадових осіб, їх розвинена інтуїція, схильність до ризику, надання переваги обраному ними способу досягнення результату [9]. Одноосібне прийняття рішення засновано на широкому колі критеріїв [10], зокрема відомими з них є критерії: математичного очікування, модального значення, Баєса, Бернуллі та Ферстнера. Ці критерії засновані на врахуванні апріорної ймовірності ефективності (корисності) кожної із запропонованих моделей-альтернатив ІД системи ОПВ.

Загалом, правильність оцінювання цих альтернатив залежатиме від рівня достовірності прогнозних (кількісних та якісних) оцінок сукупності випадкових внутрішніх та зовнішніх факторів, що характеризують ІД системи ОПВ, обмеження, динаміку поширення ДУН та кінцевий ефект, отриманий від них. Випадковість оцінок зорієнтовує на необхідність застосування основних положень теорій імовірності та корисності при виборі раціональної моделі. У цьому випадку заслуговує уваги ймовірнісний підхід до критерію вибору раціональної моделі-рішення, заснований на опрацюванні основних альтернатив шляхом компаративного оцінювання показника “правильність прийняття рішення” в умовах управлінської ситуації “ризик”.

Висновки

Провідне значення в оновленні ефективності системи органів публічної влади України загалом має інноваційна діяльність, що забезпечує у цій системі цілеспрямоване масштабне поширення нововведень. Їх сукупність визначена до впровадження сучасними державно-управлінськими реформами. Основні проблеми, що пов'язані з розробкою моделі цього виду діяльності, полягають у логічному поєднанні внутрішніх та зовнішніх її складових, з огляду на ієрархію чинної системи ОПВ.

Науково-теоретичне обґрунтування побудови моделі ІД системи ОПВ засновано на використанні методологічного забезпечення технології прийняття раціонального рішення, системного та системно-діяльнісного підходів. Побудова дерева цілей щодо оновлення ефективності цієї системи надала наочне та логічне уявлення про структуру ієрархії інноваційної діяльності як відкритої системи через поєднання сукупності основних внутрішніх та зовнішніх складових, де перші утворено взаємозв'язаними інноваційними діяльностями загальносистемного, функціонального та інструментального рівнів. Загалом ця модель системно поєднує управління, здійснення і забезпечення її різнорівневих процесів (процесів поширення та інноваційних процесів) з використанням зовнішніх та внутрішніх ресурсів, можливостей, видів і способів супроводу.

Література

1. Про затвердження плану заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” у 2015 р. [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 213-р від 04.03.2015 р. — Режим доступу : www.portal.kmu.gov.ua.

2. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 227-р від 18.03.2015 р. — Режим доступу : www.portal.kmu.gov.ua.

3. Попов С. А. Державно-управлінські нововведення: теорія, методологія, практика [Текст] : монографія / С. А. Попов. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. — 296 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.
5. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики [Текст] : монографія / В. Д. Бакуменко. — К. : Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.
6. Інноваційний розвиток України: політико-правові аспекти [Текст] : монографія / за ред. В. П. Горбатенка. — К. : ТОВ “Вид-во “Юрид. Думка”, 2006. — 248 с.
7. Дульзон А. А. Разработка управленческих решений [Текст] : учебник / А. А. Дульзон. — Томск : Изд-во Томс. политехн. ун-та, 2009. — 295 с.
8. Роджерс Е. М. Дифузія інновацій [Текст] : монографія / Е. М. Роджерс ; пер. з англ. В. Старка. — К. : Вид. дім “Києво-Морил. акад.”, 2009. — 591 с.
9. Литвак Б. Г. Управленческие решения [Текст] : учеб. пособ. / Б. Г. Литвак. — М. : Асоц. авт. и изд. “Тандем” ; Изд-во ЭКМОС, 1998. — 248 с.
10. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 2 : Методологія державного управління. — К. : НАДУ, 2011. — 692 с.

S. Popov

SUBSTANTIATION OF THE MODEL OF INNOVATION ACTIVITIES OF THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES: CONCEPTUAL BASES

Using methodological provision for rational decision-making technology, systems and systems activity approaches, the structure of the innovative activity aimed at updating the effectiveness of the system of public authorities is grounded. Besides, this type of activity is presented as an open system combining the set of internal and external components: the first ones are formed by interacted innovation activities of system-wide, functional and instrumental levels; the second ones include resources, opportunities and favorable preconditions as well as basic types and means of maintenance. In general, this model systematically combines administration, implementation and maintenance of its processes (distribution and innovation processes) at different levels with the use of internal and external resources, capabilities, types and methods of support.

Key words: rational decision, model, goal, system, approach, innovative activity, innovative process, distribution process, spreading process, innovation, government body.