

Залєвська-Шишак Анна Дмитрівна¹, Шишак Анатолій Олександрович²
Anna Zalievska-Shyshak Anatolii Shyshak

ІННОВАЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

INNOVATION IN PUBLIC GOVERNANCE OF FOREIGN COUNTRIES

АНОТАЦІЯ:

У цій статті авторами досліджено теоретичні засади формування інновацій у публічному управлінні зарубіжних країн та обґрунтовано необхідність змін у підходах до інновацій. Визначено причини важливості інновацій в публічному управлінні та необхідність сприяння послідовним та надійним інноваціям в умовах змін. Здійснено аналіз наукових праць та досліджень інноваційних систем та узагальнено сучасні підходи до вивчення інновацій та інноваційних систем у публічному управлінні. Розглянуто різні наукові підходи до інноваційних систем, встановлено фактори впливу на середовище публічної влади та відмінності між створенням інновацій в публічному та приватному управлінні. Встановлено причини та умови, що сприяють створенню інноваційних систем. Запропоновано визначення інновації в контексті публічного управління як застосування нових знань, ресурсів, технологій чи підходів, які можна застосувати для покращення результатів порівняно зі звичайними способами здійснення діяльності. Розглянуто способи походження інновацій в публічному управлінні, їх цілі, елементи, види та форми. Обґрунтовано необхідність застосування системного підходу до інновацій у публічному управлінні в сучасних умовах. Проаналізовано характеристики інновацій у публічному управлінні та визначено наслідки для системної перспективи. Сформовано напрями підтримки інновацій у публічному управлінні для більш послідовного та надійного генерування, впровадження та масштабування інновацій у відповідь на різноманітні потреби публічного управління. Визначено, що для сприяння та підтримки інновацій в публічному управлінні важливими є проведення досліджень щодо створення перспективної моделі підтримки інновацій.

ABSTRACT:

The theoretical foundations of the innovations formation in the public governance of foreign countries are investigated and the need for changes in approaches to innovations is substantiated by authors in this article. Introduction. The reasons for the importance of innovations in public governance and the need to promote consistent and reliable innovations to face the changes are identified. Main part. The analysis of scientific works and researches of innovative systems is carried out and modern approaches to the study of innovation and innovative systems in public governance are generalized. Various scientific approaches to innovation systems are considered, factors of influence on the environment of public governance and the differences between the

¹ кандидат економічних наук, доцент кафедри економічної теорії, макро- і мікроекономіки
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, УКРАЇНА
PhD (Economics), Associate Professor of the Department of Economic Theory, Macro and Microeconomics
Taras Shevchenko National University of Kyiv, UKRAINE

² аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національна академія державного управління при Президентові України, УКРАЇНА
PhD student in the Department of Parliamentarism and Political Management
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, UKRAINE

creation of innovations in public and private governance are defined. The reasons and conditions conducive to the creation of innovative systems are established. The definition of innovation in the context of public governance is proposed as the application of new knowledge, resources, technologies or approaches that can be applied to improve results compared to conventional methods of carrying out activities. The methods of origin of the innovations in public governance, its goals, elements, types and forms, are considered. The necessity of applying a systematic approach to innovations in public governance in current conditions is substantiated. The characteristics of innovation in public governance are analyzed and the implications for a systemic perspective are identified. The directions of innovation support in public governance are formed for more consistent and reliable generation, implementation and scaling up of innovations in response to the diverse needs of public governance. Conducting research on creating a promising model of innovation promotion is determined as important tool to boost and support innovations in public governance.

ВСТУП.

В сучасних умовах глобальної економіки статична (або масштабована) структура економічної політики стає все більш нефункціональною або недоцільною оскільки залишається адаптованою до економічного світу, який вже зазнав змін. Таким чином, економічна еволюція робить існуючі політичні параметри все більш нефункціональними. Економіка, що розвивається, потребує інноваційних політик, а не лише підвищення ефективності або диверсифікації існуючої політики.

Публічна політика повинна бути постійно інноваційною, щоб залишатися на тому самому місці – іншими словами, цілі політики мають постійно коригуватись. Економіка, розвиток якої викликаний прискоренням технологічних змін, вимагає, щоб публічний управлінець «працював». Це говорить про те, що інновації є необхідною умовою для урядів, якщо вони хочуть залишатися ефективними [1].

Інновації впливають на контекст розробки політики, зокрема на актуальність правил та положень, а також на цілі для суспільства та економіки. З розвитком економіки цілі політики також змінюються.

У середовищі з низькою швидкістю змін легше зрозуміти та оцінити їх природу і наслідки та прийняти вірне рішення. У середовищі з високою швидкістю змін оцінити тонкощі, проблеми та можливі наслідки і взаємодії набагато важче. Наприклад, розробки в галузі штучного інтелекту, доповненої реальності, біотехнологій обіцяють масштабні зміни, але те як відбудуться ці зміни, є невизначеним. Крім того, хоча кожна з цих змін матиме значний індивідуальний вплив, вони також будуть взаємодіяти та перетинатися між собою, створюючи подальші сукупні ефекти. Інновації в одній частині суспільства або в одній частині світу можуть змінити очікування людей в їх потребах.

Причиною важливості інновацій є необхідність знаходження відповідей на нові виклики, оскільки при швидкій зміні умов зазвичай все те, що працювало колись, не працює так само ефективно нині. З розвитком нових

знань і появою нових технологій виникають нові можливості, які змінюють сприйняття та ефект від існуючих можливостей та вимагають коригування попереднього вибору. Аналогічно, інновації минулого можуть не працювати належним чином після зміни умов. Тому в умовах, що змінюються, постійно необхідні інновації для ефективного реагування. Отже, інновації необхідні для того, щоб публічне управління було актуальним, відповідним та ефективним.

Цілком ймовірно, що швидкість змін буде прискорюватись і надалі, так як нові технології пропонують потенціал для нових і швидших хвиль змін. Наприклад, машинне навчання впроваджує потенціал «мислення людини», а керовані алгоритмами системи подекуди вже не потребують втручання людини для прийняття рішень. Поширені технології, такі як Blockchain, пропонують можливість прискорити та збільшити існуючу маргіналізацію та усунення посередників. Глобально взаємопов'язані системи та платформи дають змогу ведення змін майже миттєво по всьому світу. Усі ці приклади вказують на те, що зміни можуть відбутися ще швидше, з меншою кількістю посередників в самому процесі.

Середовище, з яким сьогодні стикається більшість людей та організацій, – не те, що було на рубежі століття; воно кардинально відрізняється від того, що було 25, 50 чи 100 років тому – кон'юнктура ринку була послідовною; припущення залишались чинними роками; рішення не потрібно було переглядати час від часу [2].

ФОРМУВАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ СИСТЕМ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.

Як показав аналіз наукових праць, дослідження інновацій в публічному управлінні здебільшого ґрунтуються на положеннях, які стосуються окремого індивіда чи організації. Джоселін Бургон [3], виділяє індивідуальну спроможність публічних службовців, організаційну спроможність та колективну спроможність. Якщо інновації розглядати лише в індивідуальному чи організаційному аспекті, це не призведе до системного підходу з достатньою послідовністю та надійністю. На нашу думку, слід зосередити увагу на інноваційній системі і зробити керованою складність, яка притаманна інноваціям публічного управління.

Зарубіжні вчені, дослідники інноваційних систем, вважають, що неможливо оцінити окремий компонент інноваційної системи, не побачивши, як система взаємодіє з іншими структурними елементами та як відбувається інноваційний процес в цілому. Фактично, такий підхід вивчає можливості інноваційної системи, її вплив і показники роботи [4].

У той же час, аналіз інноваційних систем є концептуально неоднорідним [5, 6]. Існують різні наукові підходи до інноваційних систем, включаючи національні інноваційні системи, [7, 8, 9], регіональні інноваційні системи [10], галузеві інноваційні системи [11, 12] та технологічні інноваційні

системи [13, 14, 15]. Ряд дослідників не вважають ці точки зору як підходи до інноваційних систем, а швидше розглядають їх як взаємопов'язані та вбудовані системи інновацій [16].

Кожен із вказаних підходів вивчає різні рівні системи. Наприклад, суб'єктами технологічного інноваційного підходу можуть бути як окремі індивіди, так і організації (науково-дослідні інститути, тощо) або мережі акторів [17]. По суті, перспектива технологічного інноваційного підходу – це передусім підхід на мезорівні зі структурами та функціями на рівні технологічної системи [18, 16]. Це розглядається як більш емпірично «керований» порівняно з національними, регіональними або галузевими системами інновацій, які діють насамперед на макrorівні.

Інновації в публічному та приватному управлінні відрізняються: вони мають різні рушії, суб'єкти та обмеження. Публічний управлінець працює в іншому середовищі з рушієм у формі політики, де відсутня головна перевага приватного управління – прибуток, і це вимагає різних підходів до інновацій.

Навички інновацій та заохочення інновацій у публічному управлінні відрізняються від приватних. Інше середовище, складність відносин та історії організацій свідчать про культуру, далеку від чіткої та унітарної, а отже, режим лідерства формується на консенсусі та довгостроковій перспективі [19].

Один особливо важливий фактор публічного управління – взаємодія з політикою. Інновації – це не лише питання технічних експертів чи адміністраторів; взаємодія з політикою визначає численні та конкуруючі цілі, а також пропонує процес, який дозволить їх перевірити та оцінити. Інший ключовий фактор публічного управління стосується ролі та цінностей публічної служби: професійного, послідовного та стабільного управління, незважаючи на необхідність бути інноваційним [20].

Політичний аспект публічного управління – відповідальність – проявляється найбільш гостро тоді, коли мова йде про питання ризику. Інновації як невід'ємний процес – це ризик негативних наслідків, які не завжди можливо передбачити. Для будь-якої організації публічного управління ці наслідки можуть стосуватися багатьох можливих ситуацій [21], включаючи потенційні наслідки для здоров'я та безпеки громадян, непередбачувані наслідки, які привертають політичну увагу або результат, який не є достатньо успішним. З точки зору системи, це вказує на те, що попит на інновації в публічному управлінні завжди залежатиме від потенційних політичних коливань та зрушень.

Деякі країни раніше дотримувались цілісного погляду на інновації у публічному управлінні на рівні національного уряду. До них належать Австралія [22] та Великобританія [23]. Дослідження в Австралії також включало аналіз міжпублічних інновацій у публічному управлінні [24], який розглядав та пропонував стратегію публічних послуг щодо ефективності інновацій.



Можна стверджувати, що на середовище публічної влади впливають такі фактори:

- Зміна функцій – в умовах змін має змінюватись і спосіб роботи.
- Працювати, щоб залишатися на місці – в умовах економіки, що розвивається, має бути змінено цілі політики лише для того, щоб підтримувати ті самі результати.
- Не лишитись осторонь – щоб залишатися ефективними управлінці повинні мати досвід інновацій.
- Прагнення змін – суспільство очікує змін.
- Ризик лишитись позаду – організації, які не впроваджують інновацій ризикують залишитись позаду.
- Інновації як основна компетенція – потреба в інноваціях може виникнути будь-де і коли завгодно. Саме тому має бути забезпечена готовність їх сприйняти.

У сукупності ці фактори говорять про те, що інновації повинні переходити від спорадичної діяльності до послідовної та надійної. Інновації слід сприймати не як надзвичайну подію, а як надійний ресурс.

Якщо інновація можлива і вже відбувається, але не досягає необхідного або очікуваного рівня чи не вистачає часу на її реалізацію, це свідчить про те, що в роботі є системний збій. Для його усунення необхідно зосередитись на інноваційній системі – суб'єктах, діях та взаємодіях, які формують та впливають на ефективність інновацій. Для розуміння інновацій у публічному управлінні на системному рівні спочатку необхідно дослідити, що є інновацією в публічному управлінні і які її відмінності, особливості та характеристики.

Як зазначається в деяких дослідженнях, [25] інновація стосується ідей, що застосовуються в нових умовах або в нових способах для досягнення ефекту. Це означає, що інновація за своєю суттю є неоднозначною концепцією, оскільки рівень новизни змінюється між контекстами і раніше інноваційне стає звичайним або навіть старомодним, а інноваційне рішення застосоване в одній організації, не може бути перенесене в іншу. В дослідженні [25] запропоновано три характеристики інновацій у публічному управлінні:

- *Новизна* – інновації впроваджують нові підходи у визначеному контексті.
- *Впровадження* – інновації мають бути впроваджені, а не лишитись ідеєю.
- *Вплив* – інновації спрямовані на покращення результатів діяльності, характеризуються ефективністю та задоволенням користувачів.

Це визначення відрізняє інновації від творчості (придумування нових ідей) та винахідництва (створення нових речей, які можуть не використовуватися).

Оскільки інновацію можна зрозуміти лише в контексті, точне визначення буде змінюватися між параметрами. Хоча ці характеристики матимуть значення для інновацій незалежно від того, де вони здійснюються, точне розуміння того, що є інноваційним, має бути адаптоване до ситуації, в якій воно відбувається. Те, що є інноваційним для однієї людини, команди, організації, системи чи країни, не може бути інноваційним для іншої.

У контексті публічного управління інновацію можемо визначити як застосування нових знань, ресурсів, технологій чи підходів, які можна застосувати для покращення результатів порівняно зі звичайними способами здійснення діяльності.

Демонстрація ефективності інновації вимагає, де це можливо, використання суворої оцінки та структурованих експериментальних методів для отримання доказів [26].

Основним елементом інновацій є поняття «переривчасті зміни», або зміни, які не відповідають тому, що було раніше [27]. Це по суті означає, що інновації – це не те саме, що постійне вдосконалення чи поступові зміни. Безперервне вдосконалення є ключовим підходом до підвищення ефективності та важливий засіб перетворення нововведень в усталені та ефективні практики. Але це не те саме, що інновації. Тобто, якщо інновація не стосується поступових змін, вона часто буде конкурувати з поступовими змінами.

Інновації також по суті не є хорошими. Інновації можуть бути необхідними, але це не означає, що будь-яка конкретна інновація буде гідною або корисною [27]. Інновації іноді можуть суперечити поточним цінностям та пріоритетам, і це може принести користь певним інтересам, які не узгоджуються з колективними (або навіть індивідуальними) благами.

Оскільки інновація являє собою переривчасті зміни, вони пов'язані з високим ступенем невизначеності. Інновації принципово передбачають вживання заходів, у яких відсутній певний або гарантований результат. Ця характеристика означає, що інновація по суті полягає у навчанні – для зменшення невизначеності та побудови кращого розуміння взаємозв'язків.

Політичний характер інновацій у публічному управлінні означає, що вони не є нейтральними щодо цінностей та не є ізованими від політичного вибору та сил, що формують публічне управління. Домінуючі парадигми часу природно впливають або впливатимуть на будь-яку запропоновану інновацію, а також на її шанси на прийняття. Наприклад, New Public Management (NPM) був домінуючою філософією в ряді країн і допомагав формувати і впроваджувати інновації.

Зокрема, NPM виступає за інновації, які підтримують децентралізацію, приватизацію та скорочення послуг; сприяє конкуренції між публічними постачальниками та приватними фірмами / некомерційними організаціями; розвиває споживання і відокремлює прийняття політичних та адміністративних рішень від надання послуг [28].



Інновації в публічному управлінні можуть мати різні форми. Пол Віндрум [28] виділяє шість різних видів інновацій:

- сервіс – впровадження нової послуги або вдосконалення існуючої послуги;
- надання послуг – нові або змінені способи взаємодії з клієнтами при постачанні послуг;
- адміністративні та організаційні – зміни в структурах та процедурах;
- концептуальна – розробка нових світоглядних поглядів, які кидають виклик існуючим припущенням;
- політика – зміна мислення або наміру, що стоїть за парадигмою політики;
- системні – нові або вдосконалені способи основоположного функціонування публічного управління.

Ця різноманітність у формах, які інновації можуть приймати, є суттєвою, оскільки допомагає проілюструвати коло різних можливостей та знань, які можуть мати значення для інноваційного процесу. Різні форми інновацій потенційно потребуватимуть різних типів підтримки.

НЕОБХІДНІСТЬ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ ДО ІННОВАЦІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ.

Інновації також можуть змінюватись за величиною та масштабом впливу. Наприклад, інновації можуть варіюватися від радикальних до поступових [29]. Радикальна інновація, яка передбачає значні зміни існуючих моделей діяльності та відносин, потребуватиме інших підходів (і відповідей), ніж більш поступова інновація. Є й інші можливі додаткові категорії інновацій [30], однак головний момент полягає в тому, що інновація може варіюватися в залежності від зміни, яку вона спричиняє.

Основна характеристика інновацій – важливість часу. Час впливає на те, чи сприймається будь-яка інновація як успіх чи невдача [31]. Лише з часом можна виявити, що інновація або не працює, або насправді не пов'язана зі спостережуваним впливом. Час може змінити те, як інновація сприймається за формою (інновація в послугі може сприйматися як концептуальна інновація в часі) або ступенем радикальності (наприклад, перехід від інкрементального до чогось справді радикального).

Важливість часу для інновацій у публічному управлінні означає, що будь-який момент інновацій неминуче вводить в оману. Інновації потрібно розглядати в контексті, включаючи час. З точки зору системи, інновації слід оцінювати одночасно і відображати їх протягом більш тривалих часових періодів. Інновації – це практика робити те, що раніше не робилося (у конкретному контексті). Процес інновацій також змінюється, оскільки попередні інновації відкривають нові можливості (а іноді видаляють старі).

Наприклад, відкриті інновації передбачають іншу інфраструктуру підтримки, інструменти та зв'язки, ніж це необхідно для інновацій, створюваних всередині організації. Інновації є динамічним процесом, оскільки результати попередніх інновацій іноді будуть змінювати те, як відбуватиметься інновація в майбутньому. Нова технологія дозволяє створювати нові хвилі інновацій, які сприятимуть різним методам, взаємозв'язкам, інфраструктурі та поняттям, що лежать в основі. Наслідком цього є те, що не існує встановленої схеми, яка може бути використана для підтримки інновацій, як на організаційному, так і на системному рівні. Реалізація інновацій і їх підтримка змінюватиметься з часом та потребуватиме постійної уваги, інвестицій та мислення, щоб залишатися актуальними та корисними контексту того часу.

Процес інновацій також залежить від конкретного проміжку часу, невизначеності та різних ступенів, форм і хвиль інновацій. Наскільки швидко можна здійснити інновацію залежить від їх поєднання. Якщо ситуація добре зрозуміла і існує усвідомлення того яким має бути результат, інноваційний процес відбуватиметься швидко. Там, де існує високий ступінь невизначеності, або можливі значні наслідки, слід діяти більш обдуманно. За таких умов, увага може бути зосереджена на здобутті розуміння та навчання через інноваційний процес, а не на швидких діях, щоб уникнути небажаних порогових значень, після яких немає повернення. Іноді знадобляться «повільні» інновації, перш ніж отримати достатнє сприйняття та підтримку, необхідну для ефективного продовження.

Зв'язок між швидкістю та невизначеністю є дуже умовним. Наприклад, це може бути дуже вигідним для прискорення інноваційного процесу при його рутинізації, а результати заздалегідь визначені. «Швидкість може бути невикладною, коли нововведення руйнують існуючі способи ведення справ і вимагають тривалих досліджень та навчання. Занадто велика швидкість також буде викликати занепокоєння, коли наслідки помилок високі, як при проектуванні літака або атомної електростанції» [31].

Різні частини системи потребують взаємодії з інноваціями з різною швидкістю, залежно від рівня невизначеності, що впливає на інновації. З системної точки зору виникає питання про те, як одночасно можна підтримувати різні швидкості інновацій. Інновації можна рухати згори (тобто вони можуть мати схвалення і підтримку), або вони можуть виникати як процес знизу вгору (наприклад, від персоналу). Сендфорд Борінс [32] встановив, що значна кількість інновацій у публічному управлінні – це знизу вгору. Враховуючи проблеми інновацій у середовищі публічного управління, це означає, що важливо враховувати мотивацію тих, хто може сприяти інноваційному процесу. Роль менеджерів та керівників, таким чином, є особливо важливою, оскільки вони матимуть значний вплив на прагнення до чогось нового [33].



Якщо інноваційні ідеї можуть надходити з будь-якої точки організації, а не з вищої еліти, то організації будуть найбільш інноваційними, якщо вони стимулюватимуть інновації протягом усього часу [34]. Відмінність інновацій знизу вгору та знизу також допомагає привернути увагу до різних цілей, які можуть мати інновації. Політики чи керівники організацій асоціюються з інноваціями, що виникають у відповідь на кризи. Менеджери середнього рівня та співробітники, як правило, ініціюють інновації разом, і, швидше за все, вони є ініціаторами, коли виникає проблема, ніж коли є криза [32].

В рамках публічного управління інновації можна сприймати як загальноприйняті проблеми [35], навіть якщо ця проблема є проблемою, яка визначена на робочому рівні [32], кризою чи політичним імперативом.

Також інновації можуть бути «керованими місією», спрямовані на певну мету або набір цілей. Ця форма інновацій може бути стимульована до вирішення конкретних проблем та може мати дослідницький характер. Місії та проблеми зменшують невизначеність навколо інноваційного процесу, надаючи засоби для оцінки інноваційних ініціатив та їх результатів.

Інновації в публічному управлінні не є лише питаннями тих, хто перебуває на публічній службі – багато інших суб'єктів можуть сприяти процесу, прямо чи опосередковано. У цих випадках суспільна цінність, комерційна можливість чи інші інтереси можуть мати переважне значення. Причини і цілі здійснення інновацій будуть різними і це впливатиме на характер та поведінку відповідних інноваційних процесів.

Подібно до того, як інновація може здійснюватися для цілого ряду різних цілей, вона також може йти різними шляхами, деякі з яких можуть бути краще пристосовані до конкретних типів проблем або цілей / цілей.

Дослідники [36] запропонували такий набір шляхів:

- культивувати – найкраще підходить для залучення працівників.
- реплікація – найкраще підходить для адаптації існуючої інновації до нового контексту.
- партнерський – спрямований на розвиток партнерства для використання різних середовищ, ресурсів та компетенцій.
- мережа – використовує інноваційні сили різних осіб та організацій.
- відкритий код – використовує підходи з відкритим кодом для залучення ще більшого кола потенційних учасників та учасників.

Можливим доповненням цього набору шляхів було б «позитивне відхилення», яке стосується пошуку та тиражування чи масштабування прикладів інноваційної адаптації, що вже відбувається, але не часто, в межах системи [37].

Ці різні шляхи мають різні види використання і різні сприятливі структури. Відповідно, для різних типів питань, проблем, можливостей чи місій необхідні різні типи інновацій, а вибір найбільш відповідного шляху залежатиме від наявних активів, інвестицій та відносин. Інноваційна

система буде більш ефективною, якщо вона використовує та підтримує численні підходи.

З огляду на попередні міркування, зрозуміло, що інновація не відбувається ізольовано чи командно. Так само інновації не з'являються спонтанно, оскільки залежать від цілого ряду умов, можливостей та факторів підтримки. Ці фактори можуть включати попередні знання та навчання, інфраструктуру, попередні інвестиції, існуючі стосунки та мережі і попередній досвід інновацій. Крім того, інновація як процес навчання не обов'язково відбувається швидко. Впровадження нової інновації не призводить до негайного осмислення, а також не гарантує того, що вона буде інтегруватися або відповідати існуючим процедурам, або використовуватись правильним чином, захищатись чи пояснюватись чи досягати очікуваного. Наслідком цього з системної точки зору є те, що будуть різні темпи навчання, а отже, різний досвід одних і тих же розробок. Інноваційна система буде залучати безліч різних суб'єктів на різних етапах інноваційного шляху.

Інновації в публічному управлінні є принципово складними та невизначеними. Успішний інноваційний процес у публічному управлінні залежить від розвитку взаємозв'язку міжособистісних, організаційних, політичних, соціальних та економічних факторів. Більше того, вона впливає з історії попередніх успішних і невдалих зусиль [32]. Це не означає, що інновації в публічному управлінні не можна підтримувати; слід визнати, що немає простих відповідей чи готових рішень.

ХАРАКТЕРИСТИКИ ІННОВАЦІЙ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ДЯ СИСТЕМОЇ ПЕРСПЕКТИВИ.

На основі огляду інновацій в публічному управлінні можна згрупувати їх характеристики:

1. Інновація передбачає новизну, впровадження та вплив, інноваційні системи є контекстуальними і залежать від різних країн.
2. Оскільки інновація передбачає переривчасті зміни і вимагає активного управління, її не можна визначити як процес постійного вдосконалення.
3. Інновації стосуються невизначеності та навчання. Існують різні форми навчання, і кожна їх можна підтримувати по-різному. Інноваційна система повинна включати розповсюдження отриманих результатів, але не дозволяти їм утвердитися як догми, що обмежить майбутні інновації.
4. Відмінність від інновацій приватного сектору. Інновації в публічному управлінні мають різні обмеження та проблеми, включаючи політику, відсутність такого рушія для інновацій як прибуток, та існування іншого середовища ризику. Інновації можуть бути дуже бажаними, а потім

раптово припинені. Прагнення до інновацій у публічному управлінні змінюється значно різкіше, ніж у приватному управлінні.

5. На інновації впливають навколишні ідеології та парадигми. Інновації в публічному управлінні не слід сприймати як нейтральні цінності або технократичну діяльність. Ці ідеології та парадигми формуватимуть характер системи, очікувані ролі та можливості її суб'єктів. Очікуваний результат буде залежати від домінуючих поглядів і переконань певного часу.
6. Існують різні форми інновацій. Вони варіюються від нової послуги до зовсім іншого способу розуміння питання та взаємодії з громадянами. Різні форми мають різний внесок і можуть вимагати різних типів підтримки та залучати різні частини системи.
7. Існують різні ступені інновацій. Інновації можуть варіюватися від поступового до радикального. З точки зору системи, різні ступені потребують різного реагування.
8. Про інновації можна судити лише з часом. Успіх чи невдачу можна зрозуміти лише з часом, через навчання та спостереження. Оцінювання функціонування та ефективності інноваційної системи має враховувати як поточний стан (що працює зараз), так і в більш тривалому періоді (вплив у часі). Час змінює оцінювання продуктивності.
9. Інновації відбуваються на різних хвилях. Практика інновацій та їх результат буде змінюватись, коли нові методи, розуміння та технології ставатимуть можливими. Інноваційна система потребує гнучкості для підтримки декількох хвиль інновацій.
10. Існують різні швидкості інновацій. Коли поле невизначеності скорочується (наприклад, існує чітке завдання), інновації можуть відбуватися швидше. В інших умовах інноваційний процес, рухатиметься повільніше, оскільки існує можливість зробити кроки, які будуть незворотними. Інноваційна система повинна мати можливість одночасно підтримувати різні швидкості інновацій.
11. Інновації мають різні цілі. Інновації в публічному управлінні, як правило викликані проблемами, а іноді й місією. Обидва ці підходи є основою для інновацій і вони мають протистояти будь-якому спротиву впровадження інновації. Інноваційна система передбачає здійснення різних видів інновацій для різних цілей. Ці різні цілі впливатимуть на інноваційний процес.
12. Інновації в публічному управлінні можуть здійснюватися різними шляхами. Не існує єдиного підходу для генерування інновацій – кожен підхід матиме різні види використання та потребуватиме різних форм підтримки чи інвестицій. Різні підходи пропонують різні види використання та потребують різної підтримки. Інноваційна система застосовує цілий ряд різних підходів.

13. Інновації – це процес, а не подія. Інновації в публічному управлінні не з'являються на пустому місці - вони будуються на практиці застосування. Розробка ефективного та надійного інноваційного процесу в публічному управлінні, потребуватиме значних та постійних витрат часу та інвестицій. Інноваційна система охоплює багато різних суб'єктів на різних етапах інноваційного шляху. Таким чином, у системі будуть різні темпи навчання.

14. Інновації в публічному управлінні принципово складні. Немає простих відповідей, підходів «встановити і забути». Це вимагає постійного залучення та руху, щоб залишатися відповідними контексту змін.

Отже, інновації в публічному управлінні не є однозначною діяльністю і можна визначити чотири основні наслідки для системи:

– Інновації передбачають постійне відкриття: жодна інноваційна система не може бути застосована для всіх контекстів. Нове знання та наслідки інноваційного процесу формують завдання системи і розуміння можливостей, що в свою чергу змінює її призначення. Відповідно немає жодного рецепта чи рішення для інноваційної системи.

– Інновації різноманітні та багатогарні: не існує єдиного типу інновацій. Інновації відрізняються за формою, ступенем, закономірностями, швидкістю та призначеннями. Тобто інноваційна система буде залучати кілька потоків інновацій, і потребуватиме різноманітних зусиль, суб'єктів та структур.

– Інновація потребує втручання: хоча інновація часто виникає через структурні чи побічні фактори (наприклад, криза чи певна проблема), інноваційна система потребує свідомого втручання та нагляду. Потрібно втручання для того, щоб інновація мала більше цілей, ніж просто вирішення негайної проблеми.

– Інновації трактуватимуться по-різному залежно від минулого, сьогодення та можливих майбутніх ф'ючерсів: те, як інновація, змінюватиметься з часом залежить від набутої практики, успішності інновації або зміні цінностей та ідеології. Тому будь-яка оцінка інноваційної системи має враховувати минуле, теперішнє та різні можливості майбутнього.

ВИСНОВКИ.

Інновації в публічному управлінні є необхідними, повинні здійснюватися послідовно та вимагають системного підходу. Цей системний підхід повинен включати: постійне навчання, різноманіття інновацій, можливість постійного нагляду та втручання, оцінювання в короткотерміновій та довгостроковій перспективі. Поки що не існує послідовної моделі розгляду, розуміння та стимулювання інновацій на публічній службі. Незважаючи на десятиліття структурних реформ та управління ефективністю, інновації не стали характерною ознакою публічного управління в світі.

Інновації можуть приймати різні форми, можуть здійснюватися для різних цілей і можуть бути поступовими, радикальними або руйнівними. Однак у існуючій практиці та літературі не існує конкретної моделі, розробленої для того, щоб зробити комплекс інновацій більш керованим та доступним для інноваційних систем публічного управління. Проблема полягає в тому, що не кожне нововведення може розглядатися індивідуально з системного погляду, а наявність надмірно спрощеної концепції інновацій призведе до того, що не буде помітно суттєвих відмінностей.

Підсумовуючи, можна сформулювати три напрями підтримки інновацій у публічному управлінні:

– на сьогодні – стосується інновацій, що створюються для досягнення основних пріоритетів і цілей, використовуючи поточні ресурси та знання.

– на завтра – стосується вивчення нагальних питань та взаємодії з технологіями, які формуватимуть майбутні пріоритети та зобов'язання. Для цього слід залучати більш радикальні форми інновацій, які складніше вбудувати в існуючу структуру.

– забезпечення готовності до інновацій – означає забезпечення необхідної спроможності всієї публічної служби для залучення нових ідей, методів та способів роботи. Інновації потребують допоміжних структур для нових форм реалізації.

Хоча ці три напрями можуть бути корисними для з'ясування чому потрібні різні типи інновацій, вони надають більш функціональну перспективу, ніж системну. Вони демонструють, що буде потрібен диверсифікований підхід щодо інновацій, але вони все ще не вирішують основного питання: що можна зробити для більш послідовного та надійного генерування, впровадження та масштабування інновацій у відповідь на різноманітні потреби публічного управління.

Проблема підтримки інновацій у публічному управлінні на системному рівні ще більше посилюється відсутністю існуючих знань та практик, при цьому більшість ресурсів спрямовуються на окремих практикуючих працівників або розглядаються через об'єktiv індивідуальної організації. Більшість існуючих моделей інноваційної системи впливають із практики приватного управління, що не можна вважати доцільним, з огляду на відмінності, які притаманні контексту публічного управління. Наразі для сприяння та підтримки інновацій в публічному управлінні вкрай важливими є проведення досліджень щодо створення перспективної моделі підтримки інновацій.

REFERENCES:

- [1] Potts, J. (2009). The innovation deficit in public services: The curious problem of too much efficiency and not enough waste and failure. *Innovation*, 11(1), 34-43.
- [2] Serrat, O. (2017). Innovation in the public sector. In *Knowledge Solutions* (pp. 559-568). Springer, Singapore.

- [3] Bourgon, J. (2008). The Future of Public Service: A Search for a New Balance: Keynote Address to the 2008 IPAA National Conference, Sydney, NSW, June 2008. *australian Journal of Public administration*, 67(4), 390-404.
- [4] Lundvall, B. Å., Joseph, K. J., Chaminade, C., & Vang, J. (Eds.). (2011). *Handbook of innovation systems and developing countries: building domestic capabilities in a global setting*.
- [5] Edward Elgar Publishing. Gault, F. (2007), "Science, technology and innovation indicators: The context of change", in *Science, Technology and Innovation Indicators in a Changing World: Responding to Policy Needs*, OECD Publishing, Paris.
- [6] Soete, L., Verspagen, B., & Ter Weel, B. (2010). Systems of innovation. In *Handbook of the Economics of Innovation* (Vol. 2, pp. 1159-1180). North-Holland.
- [7] Edquist, C. (2013). *Systems of innovation: technologies, institutions and organizations*. Routledge.
- [8] Nelson, R. R. (Ed.). (1993). *National innovation systems: a comparative analysis*. Oxford University Press on Demand.
- [9] Lundvall, B. Å. (2007). National innovation systems—analytical concept and development tool. *Industry and innovation*, 14(1), 95-119.
- [10] Braczyk, H. J., Cooke, P. N., & Heidenreich, M. (Eds.). (1998). *Regional innovation systems: the role of governances in a globalized world*. Psychology Press..
- [11] Dolata, U. (2009). Technological innovations and sectoral change: Transformative capacity, adaptability, patterns of change: An analytical framework. *Research policy*, 38(6), 1066-1076.
- [12] Malerba, F. (2005). Sectoral systems of innovation: a framework for linking innovation to the knowledge base, structure and dynamics of sectors. *Economics of innovation and New Technology*, 14(1-2), 63-82.
- [13] Carlsson, B., & Stankiewicz, R. (1991). On the nature, function and composition of technological systems. *Journal of evolutionary economics*, 1(2), 93-118.
- [14] Hekkert, M. P., Suurs, R. A., Negro, S. O., Kuhlmann, S., & Smits, R. E. (2007). Functions of innovation systems: A new approach for analysing technological change. *Technological forecasting and social change*, 74(4), 413-432.
- [15] Johnson, A., & Jacobsson, S. (2001). Inducement and blocking mechanisms in the development of a new industry: the case of renewable energy technology in Sweden. *Technology and the market: demand, users and innovation*, 89-111.
- [16] Markard, J., Suter, M., & Ingold, K. (2016). Socio-technical transitions and policy change—Advocacy coalitions in Swiss energy policy. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 18, 215-237.
- [17] Bergek, A., Jacobsson, S., Carlsson, B., Lindmark, S., & Rickne, A. (2008). Analyzing the functional dynamics of technological innovation systems: A scheme of analysis. *Research policy*, 37(3), 407-429.
- [18] Kuk, P., Moors, E. H. M., & Hekkert, M. P. (2015). The complexities in system building strategies—The case of personalized cancer medicines in England. *Technological Forecasting and Social Change*, 98, 47-59.
- [19] Hall, M., & Holt, R. (2008). New Public Management and cultural change: the case of UK public sector project sponsors as leaders. *Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management*. Edward Elgar, Cheltenham, 21-40.
- [20] Podger, A. (2015). Innovation in the public sector: beyond the rhetoric to a genuine 'learning culture'. *Managing under austerity, delivering under pressure*, 119-130.
- [21] Brown, K., & Osborne, S. P. (2012). *Managing change and innovation in public service organizations*. Routledge.

- [22] Australian Government (2010), Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service, Canberra, www.apsc.gov.au/sites/g/files/net4441/f/empoweringchange.pdf.
- [23] NAO (2009), Innovation Across Central Government, National Audit Office, London, www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/03/080912.pdf.
- [24] Scott-Kemmis, D., & Matthews, J. (2015). Australia's National Innovation System. *Wiley Encyclopedia of Management*, 1-17.
- [25] OECD (2017a), Fostering Innovation in the Public Sector, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>.
- [26] Privy Council Office (2017), Annual Report: Central Innovation Hub, 2016-2017, Ottawa, www.canada.ca/content/dam/pco-bcp/documents/pdfs/inn-inn/annual_report2016-17_eng.pdf.
- [27] Brown, K., & Osborne, S. P. (2012). Managing change and innovation in public service organizations. Routledge.
- [28] Windrum, P., & Koch, P. M. (Eds.). (2008). *Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management*. Edward Elgar Publishing.
- [29] Freeman, C. (2013). *Economics of industrial innovation*. Routledge.
- [30] Miles, I. (2013). Public service innovation: what messages from the collision of innovation studies and services research? In *Handbook of innovation in public services*. Edward Elgar Publishing.
- [31] Dodgson, M., Gann, D., & Salter, A. J. (2005). Think, play, do: Technology, innovation, and organization. Oxford University Press on Demand.
- [32] Borins, S. F. (2014). *The persistence of innovation in government* (Vol. 8). Brookings Institution Press with Ash Center for Democratic Governance and Innovation.
- [33] Borins, S. F. (Ed.). (2009). *Innovations in government: Research, recognition, and replication*. Brookings Institution Press.
- [34] Borins, S. (2006). The Challenge of Innovating in Government Innovation. *IMB Center for The Business of Government*.
- [35] Windrum, P. (2008). 11. Conclusions: public innovation and entrepreneurship. *Innovation in public sector services: Entrepreneurship, creativity and management*, 228.
- [36] Eggers, W. D., & Singh, S. K. (2009). *The Public Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government*. Ash Institute, Harvard Kennedy School.
- [37] Newton, T. (2016). The Power of Positive Deviance: How unlikely innovators solve the world's toughest problems. *InterAction*, 8(1), 98.