

*Шишак Анатолій Олександрович,  
здобувач кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,  
НАДУ, м. Київ  
ORCID 0000-0002-6501-6762;*

УДК 35:316.422, 001.895

doi: 10.34213/db.20.02.18

## СИСТЕМАТИЗАЦІЯ НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ «ІННОВАЦІЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ»

*Систематизовано наукові погляди щодо трактування сутності поняття «інновація» та узагальнено сучасні підходи до його визначення в інноваційній діяльності в публічному управлінні. Уточнено сутність поняття «інноваційна діяльність у публічному управлінні» як взаємодію суб'єктів публічного управління із здійснення інноваційної діяльності з метою отримання ефектів (економічного, екологічного, соціального та інших) від впровадження нового (удосконаленого) продукту (послуги, методу, технології, організаційно-управлінського рішення), створеного на основі новації (нової ідеї), який може бути впроваджений у будь-яку сферу діяльності суспільства.*

**Ключові слова:** інновації; публічне управління; інновація в публічному управлінні; інноваційна діяльність у публічному управлінні; інноваційний процес у публічному управлінні.

**Постановка проблеми.** Формування та реалізація інноваційної діяльності в публічному управлінні є фундаментальною проблемою як в теоретичному, так і практичному аспектах. Це зумовлено тим, що, виступаючи основою життєдіяльності громадянського суспільства, інновації знаходились і будуть знаходитись у центрі уваги теоретиків і практиків на всіх етапах розвитку людства. Особливої уваги заслуговують ті інновації, що якісно впливають на вдосконалення взаємодії держави із суспільством, сприяють прискореному процесу створення нових знань у публічному управлінні, яке суттєво відрізняється від державного управління тим, що спрямовано на реалізацію інтересів і потреб суспільства і забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства.

Суттєве значення у вирішенні цих завдань належить питанням систематизації наукових поглядів представників різних суспільних наук щодо трактування базових понять інноваційного розвитку держави, зокрема

розуміння поняття «інновація» як явища чи/та результату, певної зміни в мікро- або макросередовищі, комплексного широкого процесу, створення нових джерел задоволення потреб громадян тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Інновації з другої половини ХХ ст. постають «ядром» нового напрямку в науковій думці, яке формується працями багатьох зарубіжних вчених таких, як П. Друкер, Е. Менсфілд, Р. Нельсон та С. Вінтер, М. Портер, Б. Твісс, Р. Фостер, К. Фрімен, М. Хучек, Я. Шмуклер, Й. Шумпетер та ін.

Серед наукових праць, в яких здійснено ґрунтовний теоретичний аналіз взаємодії між суб'єктами інноваційної діяльності в публічному управлінні, слід виділити роботи сучасних вітчизняних науковців В. Гошовської, В. Гусева, Л. Даниленко, І. Дегтярьової, С. Хаджирадевої, О. Чорної та ін.

Вагомий внесок у дослідження зазначеної проблематики зробили В. Колосов, В. Новожилов, І. Пригожин, С. Струмилін, Т. Хачатуров та ін.

Разом з тим багато питань, які виникають, насамперед, між теоретичними розробками та їх практичним застосуванням у системі публічного управління, між вимогою інноваційного розвитку у взаємодії суспільства і держави та готовністю політичної й політико-управлінської еліти всіх рівнів до сприйняття й реалізації нової моделі інноваційної діяльності в публічному управлінні, що ґрунтується на теоретичних знаннях, системних наукових дослідженнях, достатній нормативно-правовій базі, залишаються дискусійними та такими, що потребують подальших досліджень.

Необхідність теоретичного обґрунтування засад інноваційної діяльності у публічному управлінні та систематизації наукових підходів щодо визначення сутності поняття «інновація у публічному управлінні» обумовили актуальність дослідження.

Актуальним і важливим питанням є пошук ефективних шляхів вдосконалення інноваційної діяльності в публічному управлінні в сучасних умовах трансформації публічної влади, розроблення й обґрунтування моделі інноваційної діяльності в публічному управлінні.

**Мета статті** полягає у систематизації наукових поглядів щодо трактування сутності поняття «інновація» в наукових дослідженнях та узагальнені сучасних підходів до її визначення в інноваційній діяльності у публічному управлінні.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «інновація» походить від англійського «innovation», яке, у свою чергу є похідним від латинського «innovato», що дослівно означає введення новітнього або нововведення [1, с. 324], був введений у науковий обіг та системно обґрунтований Й. Шумпетером. Одним із перших запровадивши це поняття, він тлумачив «інновації» і як нововведення, і як зміну технології виробництва.

Сам термін «інновація» було введено у науковий обіг у 1939 р. в роботі «Бізнес цикли» як виробничу функцію, що зумовлює «кількісні зміни продукту з урахуванням змін в усій сукупності діючих на нього факторів, якщо замість сукупності факторів змінимо форму функції, то отримаємо інновацію». Поняття інновації трактується науковцем як «зміни з метою впровадження і використання нових видів споживчих товарів, нових виробничих та транспортних засобів, ринків і форм організації в промисловості» [1, с. 84].

Більшість публікацій щодо інновацій здійснена протягом кількох останніх десятиліть, а тому це порівняно новий об'єкт наукових досліджень. Ядро нового напрямку в науковій думці цього періоду сформоване працями Р. Нельсона та С. Вінтера («Еволюційна теорія економічних змін») [2], К. Фрімена («Технологічні зміни та економічна теорія», «Економіка промислових інновацій») [3], П. Друкера («Інновації та підприємництво») [4], Б. Твісса («Управління технологічними інноваціями») [5], Г. Менша «Теорія інновацій» [6], Я. Шмуклера («Винахід та економічне зростання») [7], Р. Фостера («Інновації: перевага атакуючого») [8], Е. Менсфілда [9] І. Пригожина [10] та інших. Серед російських і вітчизняних науковців за доби Радянського Союзу проблематику нововведень розробляли В. Новожилов, С. Струмлінін, Т. Хачатуров, В. Колосов (автор терміну «інноватика») та ін.

Аналіз визначень поняття «інновація» провідними вченими різних суспільних наук свідчить, що їхні позиції відрізняються. Було розглянуто

декілька поглядів вчених на цю проблематику, зокрема як вони розуміють поняття «інновація» – як: явище чи/та результат; зміни в мікро- або макросередовищі; комплексний процес; створення нових джерел задоволення потреб громадян.

До першої групи нами було віднесено праці вчених (М. Портера [11], К. Маркса [12] Й. Шумпетера [13, с. 76] та ін.), які розглядають інновацію як новий або вдосконалений продукт, товар, послугу, технологію або метод, що заснований на новації (нової ідеї), має попит на ринку та може бути впроваджений у виробничу, управлінську чи іншу діяльність. На основі аналізу їх поглядів, було уточнено, що інновації – це нові або вдосконалені продукти, (товар, послуга, технологія або метод), що створюються на основі новації (нової ідеї), мають попит на ринку і можуть бути впроваджені у будь-яку сферу діяльності. Однак, таке розуміння поняття «інновація» не дає цілісного розуміння даного поняття, так як інновації направлені для досягнення певної мети або ефекту.

У наукових підходах другої групи дослідників інновацію визначено як зміну в мікро- або макросередовищі, що здійснюється для створення чи вдосконалення техніки, організації виробництва, суспільних відносин. Цей важливий аспект був врахований такими вченими-класиками як: Й. Шумпетер [13 с. 76], Ю. Хабермас [14, с.223], Ф. Валента [15, с. 10], О. Водачкова та Л. Водачек [16, с. 31], М. Хучек [17, с. 3], П. Друкер [18, с. 24], Е. Хіппель [18, с. 114] та іншими, які розглядають інновацію як перехід будь-якого явища чи предмету до нового стану.

Зважаючи на існуючі підходи, пропонуємо уточнене визначення поняття: інновації – це зміни з метою створення нової або вдосконаленої: техніки, організації виробництва або змін суспільної сфери.

Аналіз *третьої* групи праць зарубіжних вчених (П. Тротт, Д. Хартман [19, с. 25], Б. Санто [20 с. 674], Б. Твісс [5], У. Рігс [21] та ін.) надав можливість розглядати інновацію як *комплексний процес*, який відбувається в економічній та соціальній сферах і ґрунтується на використанні ідей, винаходів для покращення життя суспільства та задоволення потреб людей.

До четвертої групи наукових праць нами було віднесено наукові погляди А. Баркера, який під інновацією розуміє створення нових джерел задоволення покупців [22]; М. Калецькі – стимул до економічного розвитку, забезпечує на довгострокову перспективу скорочення тривалості економічних занепадів і продовжує періоди піднесення [23]; Г. Барнет – процес якісних змін матеріальних і нематеріальних елементів організаційної системи, будь яка ідея, діяльність або суттєвий результат, що є новими за своєю якісною відмінністю від існуючих форм [24]; Ш. Гергурі та В. Рамадані визначають інновацію як процес, діяльність зі створення нового продукту або послуги, нового технологічного процесу, нової організації або вдосконалення існуючого продукту або послуги, існуючого технологічного процесу та існуючої організації, при цьому сутність інновацій може змінюватись залежно від суб'єкта [25].

У наукових підходах цієї групи дослідників важливим є те, що вони виокремлюють чотири суб'єкта інноваційної діяльності – споживачі, бізнес, працівники підприємств, економіка в цілому і, відповідно, чотири підходи до розуміння сутності поняття «інновація». Так, з позиції споживачів, «інновація» розглядається як продукція або послуга із кращою якістю та сервісом, які підвищують якість життя; з позиції бізнесу – стає зростання та розвиток підприємства, отримання значного прибутку; з позиції працівників підприємств – нові можливості реалізації свого інтелектуального та творчого потенціалу, достойна оплата праці; з позиції економіки в цілому – більш продуктивна економічна система.

Такий підхід до розуміння поняття «інновації» є більш комплексним, відрізняється від решти тим, що окреслює основні переваги від запровадження інновацій для різних суб'єктів в сучасних умовах.

Узагальнюючи зазначені наукові погляди (див. табл. 1), пропонуємо уточнити поняття «інновація» як комплексний процес, який відбувається в економічній та соціальній сферах і ґрунтується на використанні ідей, винаходів та їх прибуткове впровадження у вигляді нових продуктів, послуг,

організаційно-технічних і соціально-економічних рішень виробничого, фінансового, комерційного характеру.

Таблиця 1

Систематизація наукових поглядів на розкриття сутності  
поняття «інновація»

<i>Перша група</i>	<i>Друга група</i>	<i>Третя група</i>	<i>Четверта група</i>
явище чи/та результат/продукт	зміни в мікро- або макросередовищі	комплексний процес	переваги від запровадження інновацій

*Складено автором.*

Таким чином, поняття «інновація» є складним, комплексним феноменом, який є базовим, як для інноваційного процесу (перша і третя група наукових поглядів), так і для інноваційної діяльності (друга і четверта група наукових поглядів). При цьому слід відмітити, що інноваційний процес є лише етапом для здійснення інноваційної діяльності, яка забезпечується за умов усвідомленого і мотивованого бажання здійснювати інновації та необхідності ресурсного (фінансового, інтелектуального) забезпечення.

Для задоволення цих умов генерується нова ідея, яка через наукові розробки набуває форми готового інноваційного продукту. У результаті інновація підвищує конкурентоспроможність суб'єктів та забезпечує трансформацію наукових досягнень у їх діяльність.

Інноваційна діяльність в державному управлінні та інноваційна діяльність в публічному управлінні не є тотожними поняттями. Оскільки поняття публічне управління є більш широким і містить в собі і державне управління як складову, тому здійснювана в їх межах інноваційна діяльність різниться сферою, метою, завданнями та суб'єктами реалізації.

Відмінні характеристики понять «інноваційна діяльність в державному управлінні» та «інноваційна діяльність в публічному управлінні» наведені в таблиці 2.

Таблиця 2

## Відмінні характеристики понять «інноваційна діяльність у державному управлінні» та «інноваційна діяльність у публічному управлінні»

Показник	Інноваційна діяльність в державному управлінні	Інноваційна діяльність у публічному управлінні
Сфера реалізації	Охоплює систему органів державної влади	Будь яка сфера діяльності суспільства
Мета	Трансформація державного управління відповідно обраної моделі реформування влади	Отримання ефектів (економічного, екологічного, соціального та інших) від впровадження інновацій
Завдання	Розробка і втілення інновацій у системі державного управління	Формування середовища взаємодії суб'єктів інноваційної діяльності, впровадження в будь-яку сферу діяльності суспільства нових (удосконалених) продуктів (послуг, методів, технологій, організаційно-управлінських рішень), створених на основі новацій
Суб'єкти	Органи державної влади	Суб'єкти публічного управління – органи влади (всі гілки), місцеве самоврядування, громадськість, організації громадянського суспільства, бізнес

*Складено автором.*

Аналіз відмінних характеристик дозволив уточнити поняття «інноваційна діяльність у публічному управлінні» як взаємодію суб'єктів публічного управління із здійснення інноваційної діяльності з метою отримання ефектів (економічного, екологічного, соціального та ін.) від впровадження нового (удосконаленого) продукту (послуги, методу, технології, організаційно-управлінського рішення), створеного на основі новації (нової ідеї), який може бути впроваджений у будь-яку сферу діяльності суспільства.

Взаємодія означає, що суб'єкти публічного управління взаємодіють у рівних умовах, при цьому роль органів влади полягає в створенні умов та сприянні інноваційній діяльності, залученні фізичних осіб та їх об'єднань, суб'єктів господарського суспільства для синергії зусиль щодо впровадження інновацій у будь-яку сферу суспільства. Держава виступає замовником здійснення інноваційної діяльності, організовуючи вироблення інноваційної

політики, визначаючи основні напрями її здійснення, форми, методи та способи інновацій визначаються із залученням науки та інтелектуального капіталу суспільства, а реалізуються за допомогою можливостей бізнесу та держави.

Вищенаведене дозволяє визначити що інновація в публічному управлінні – це будь-яка зміна, що підвищує конкурентоспроможність суб'єктів інноваційної діяльності, характеризується новим (удосконаленим) продуктом (товаром, послугою, методом, технологією, організаційно-технічним рішенням виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру), створеним на основі новації (нової ідеї) для досягнення певної мети або ефекту.

Впровадження інновацій в практиці публічного управління несе в собі певні незручності для публічних службовців, оскільки, як правило, такі інновації змінюють усталену організацію роботи, вимагають нових умінь та здатностей. Показником для цього є готовність до інновацій. Протягом 2017–2020 рр. в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України під час проведення короткострокових семінарів проводилось опитування, щодо готовності публічних службовців до інновацій. Результати характеризуються зростанням рік від року – якщо в 2017 р. відсоток готовності ледве сягав 30 %, то в 2020 р. вже був більше 51 %. Це позитивна тенденція, яка свідчить про те що інновації будуть сприйняті і підтримані.

Проведений аналіз наукових праць та сформульовані у них раціональні теоретичні і практичні підходи свідчать, що існує розбіжність поглядів різних науковців на сутність поняття «інновація». На основі систематизації множинності наукових підходів було встановлено: за функціонального підходу інновація розглядається як нова функція виробництва; за наукового – як новий напрям діяльності; за синтетичного – як чинник ефективного розвитку виробництва; за статичного – як продукт; за динамічного – як процес; за етимологічного – як мистецтво надання ресурсам нових можливостей для створення цінностей; за комерційного – як нова якість; за трансформаційного – як постійне оновлення.



Така систематизація надає можливість розуміти інноваційні процеси, які потребують вирішення та визначити інновацію з двох сторін:

– як одиничний акт (новий/вдосконалений продукт (послуга) або продукт, що набув нових якостей, новий засіб виробництва цього продукту, нові матеріали/сировина продукту, нові рішення організаційно-технічного, управлінського, виробничого, фінансового, соціально-економічного характеру);

– як процес (процес дослідження, проектування, розроблення, організації виробництва, комерціалізації та поширення нового продукту, процесу або системи).

При цьому метою інновації (і як одиничного акту, і як процесу) має бути спрямованість на забезпечення суспільного прогресу, економію витрат, підвищення рівня ефективності і рентабельності виробництва, вдосконалення економічних, правових та соціальних відносин у галузі науки, культури, освіти та інших сферах діяльності суспільства.

**Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** У результаті проведеної систематизації наукових підходів щодо визначення поняття «інновація», доведено, що інновація досягається шляхом:

– не дрібних поліпшень наявної організаційної схеми, а через введення нових засобів виробництва чи систем його організації;

– системного й оперативного запровадження результатів наукових досліджень у виробництво;

– перетворення винаходів у комерційну реальність;

– розробки інновацій, яких потребує суспільство.

У результаті аналізу уточнено поняття «інноваційна діяльність у публічному управлінні» як взаємодія суб'єктів публічного управління із здійснення інноваційної діяльності з метою отримання ефектів (економічного, екологічного, соціального та інших) від впровадження нового (вдосконаленого) продукту (послуги, методу, технології, організаційно-управлінського рішення), створеного на основі новації (нової ідеї), який може бути впроваджений у будь-яку сферу діяльності суспільства.

Доведено, що інновація у публічному управлінні – це будь-яка зміна, що підвищує конкурентоспроможність суб'єктів інноваційної діяльності, характеризується новим (удосконаленим) продуктом (товаром, послугою, методом, технологією, організаційно-технічним рішенням виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру), створеним на основі новації (нової ідеї) для досягнення певної мети або ефекту.

Дослідження теоретичних засад інноваційної діяльності в публічному управлінні дозволить розробити сучасну нормативно-правову базу для її реалізації, зробити державну політику та послуги більш доступними, залучити зацікавлені сторони до прийняття урядових рішень, переосмислити відносин між громадянами та державою. Для цього слід закріпити стратегічні пріоритети державної інноваційної політики, вдосконалити чинне законодавства у сфері інноваційної діяльності в публічному управлінні, забезпечити формування нового інституційного середовища для інноваційних процесів, заснованого на партнерстві між суб'єктами інноваційної діяльності (закладами вищої освіти, науковими установами, бізнесовими організаціями, державними структурами, громадськими організаціями) та реалізовувати інноваційну діяльність в публічному управлінні за допомогою нової моделі.

Подальші дослідження у зазначеному напрямі передбачають поглиблений аналіз практичної реалізації інноваційної діяльності у публічному управлінні та розроблення нової моделі, яка сприятиме забезпеченню формування нового інституційного середовища для інноваційних процесів, заснованого на партнерстві між суб'єктами інноваційної діяльності (закладами вищої освіти, науковими установами, бізнесовими організаціями, державними структурами, громадськими організаціями), в результаті чого створюється нове знання, яке швидко розповсюджується.

### References

1. Schumpeter, J.A. (1939). Business cycles. A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process. (Issue 1). McGraw-Hill Book Company.

2. Nelson, R.R., Winter, S.G. (1982). An evolutionary theory of economic change. Belknap Press of Harvard University Press.
3. Freeman, C. & Soete, L. (1997). The economics of industrial innovation (3d ed). MIT Press.
4. Drucker, P.F. (1985). Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles. Harper & Row.
5. Twiss, B.C. (1974). Managing technological innovation. Longman.
6. Mensch, G. (1973). Theory of Innovation. Internat. Inst. of Management.
7. Schmookler, J. (2014). Invention and Economic Growth. URL: <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674432833>.
8. Foster, R.N. (1986). Innovation: The attacker's advantage. Summit Books.
9. Mansfield, E. (1972). Research and innovation in the modern corporation. (1st ed.). Norton.
10. Prigozhin, A.I. (1989). Novovvedeniya: Stimuly i prepyatstviya: Sotsialnyye problemy innovatiki. Politizd.
11. Porter, M. E. (1998). On competition. Harvard Business School Publishing.
12. Marx, K. (2014). Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie (2. Aufl., ungekürzte Ausg. nach der 2. Aufl. von 1872). Nikol.
13. Shumpeter, J. (1982). Teoriya ekonomichnogo rozvy'tku. Progres.
14. Habermas, J. & Viertel, J. (2011). Theory and practice (Repr.). Beacon.
15. Valenta, F. (2001). Inovace v manažerské praxi. Velryba.
16. Vodáček, L. & Vodáčková, O. (2009). Synergie v moderním managementu. Management Press.
17. Huczek, M. (2015). Tworzenie innowacji poprzez współpracę międzyorganizacyjną (ZN WSH Zarządzanie). Oficyna Wydawnicza «Humanitas». DOI: 10.5604/18998658.1154700/
18. Hippel, E. von. (1988). The sources of innovation. Oxford University Press. URL: [https://doi.org/10.1007/978-3-8349-9320-5\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-8349-9320-5_10).
19. Trott, P. & Hartmann, D. (2016). Managing technology entrepreneurship and innovation. Routledge, Taylor & Francis Group.
20. Szántó, B. (2001). The paradigm of globalism. *Technovation*, 21 (10), 673–687. URL: [https://doi.org/10.1016/S0166-4972\(00\)00082-1](https://doi.org/10.1016/S0166-4972(00)00082-1).
21. Riggs, W. & von Hippel, E. (1994). Incentives to innovate and the sources of innovation: The case of scientific instruments. *Research Policy*, 23 (4), 459–469. URL: [https://doi.org/10.1016/0048-7333\(94\)90008-6/](https://doi.org/10.1016/0048-7333(94)90008-6/)
22. Barker, A. (2002). The alchemy of innovation: Perspectives from the leading edge. Industrial Society.
23. Kalecki, M. (2003). Theory of economic dynamics: An essay on cyclical and long-run changes in capitalist economy (Reprinted). Routledge.
24. Barnett, H.G. (1953). Innovation: The basis of cultural change. McGraw-Hill.
25. Gerguri, S. & Ramadani, V. (2010). The Impact of Innovation into the Economic Growth. *MPRA Paper*. University Library of Munich, Germany.

Shyshak A. O.,  
Postgraduate Student of Parliamentary and Political Management Department,  
NAPA, Kyiv  
ORCID 0000-0002-6501-6762

### **Systematization of scientific approaches to define the essence of the concept of «innovation in public governance»**

*The article systematizes the scientific views on the interpretation of the essence of the concept of «innovation» and summarizes modern approaches to its definition in innovative activity in public administration.*

*The author is installed, that according to the functional scientific approach, «innovation» is considered as a «new function of production», from the scientific – as a «new direction of activity», from synthetic – as «the culprit of the effective development of production», from static – like a «product», from dynamic – like a «process», with etymological – as «the art of providing resources with new opportunities for creating values», from commercial to «new quality», with transformational – like a «constant update».*

*It has been proven that «innovation in public administration» is the basic category of the concept of «innovative activity in public administration» and is defined as any change, which increases the competitiveness of innovation entities, characterized by new (improved) product (goods, service, method, technology, organizational and technical solution of the production, administrative, of a commercial or other nature) created on the basis of innovation (new idea) to achieve a specific goal or effect.*

*The essence of the concept of «innovative activity in public administration» as the interaction of public administration entities in the implementation of innovative activities in order to obtain effects has been clarified (economic, ecological, social and others) from introducing a new one (improved) product (services, method, technology, organizational and managerial decision) created on the basis of innovation (new idea) which can be introduced into any area of society.*

**Keywords:** innovation; public administration; innovation in public administration; innovative activity in public administration; an innovative process in public administration.

*Надійшла до редколегії 11.11.2020 р.*