

4. Орлов М. М. Про необхідність удосконалення взаємодії регіональних органів виконавчої влади з єдиним органом управління регіональних сил охорони правопорядку при ускладненні обстановки в регіоні держави / М. М. Орлов // Механізми взаємодії та порядок сумісних дій органів державного управління, місцевого самоврядування з воєнною організацією держави під час виникнення кризових явищ соціального характеру : тези доповіді, 7 грудня 2011 р. – Х. : Ін-т підготовки юридичних кадрів для СБ України Нац. ун-ту “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”, 2011. – С. 33–36.

*Надійшла до редколегії 29.12.2011 р.*

УДК 35.071

*О. В. ОРЛОВ*

### **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ПРОЦЕС РОЗРОБКИ, ФІКСАЦІЇ І ВПРОВАДЖЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ІННОВАЦІЙ**

*Запропоновано новий підхід до розуміння державного управління як процесу розробки, фіксації і впровадження соціальних інновацій. Доведено, що держава і її управлінський апарат є як епохальною соціальною інновацією, так і постійно діючим механізмом упровадження та інституалізації соціальних інновацій у життя суспільства.*

**Ключові слова:** державне управління, соціальні інновації, суспільний розвиток.

*A new approach to the understanding of governance as the process of developing, fixing and implementation of social innovation. It is shown that the state and its administrative apparatus is as epochal social innovation, and a permanent mechanism for implementation and institutionalization of social innovation in society.*

**Key words:** public administration, social innovation, social development.

Для усвідомленого формування державної політики розвитку суспільства необхідно, як мінімум, виділити ті основні фактори, що цей розвиток визначають.

Так, наприклад, теорія історичного матеріалізму основною рушійною силою соціального розвитку вважала боротьбу класів. При цьому метою такої боротьби, що обумовлена протилежністю класових інтересів і ведеться саме за ці інтереси, було приведення виробничих відносин у відповідність з рівнем розвитку постійно мінливих продуктивних сил суспільства. На думку К. Маркса, саме таким чином відбувалась і відбувається зміна самих суспільно-економічних формацій (перехід від первіснообщинного ладу до рабовласницького, далі до феодального і капіталістичного).

Але, якщо поставити питання про причини зміни рівня розвитку продуктивних сил, то приходимо до очевидного висновку про те, що рушійною силою соціального

розвитку протягом століть існування світової цивілізації є інновації. Саме інновації були тим механізмом, який сприяв підвищенню конкурентоспроможності як окремих соціальних груп, народів, так і людства в цілому. Ще А. Сміт у роботі “Багатство народів” (“The Wealth of Nations”), виданої в 1776 р., стверджував, що основним механізмом капіталізму є не стільки ринкова система (відповідність попиту і пропозиції), але й конкуренція, яка змушує не тільки задовольняти зростаючі потреби, але і робити це найбільш ефективно – за допомогою переходу на нові технології, тобто за шляхом інновацій. Ця думка, що сформульована в термінах ринкової економіки, насправді має універсальне відношення до всіх періодів розвитку людства, проте тільки при становленні капіталізму використання інновацій стає визначальним фактором прискореного розвитку.

Хоча інноваційна практика існує багато тисячоліть, зацікавленість у науковому вивченні інновацій з’явилася лише в ХХ ст. У розвитку теорії інновацій, на думку Ю. Яковця, існує три значущих етапи: перша третина ХХ ст. – формування фундаментальних основ теорії; друга третина ХХ ст. – розвиток і деталізація базових інноваційних ідей, підвалини яких були закладені у попередньому періоді; і той, що триває з середини 70-х рр. ХХ ст. – новий теоретичний прорив, що пов’язаний з епохальними і базисними інноваціями в період становлення постіндустріального суспільства. Цей період ймовірно охопить і перші десятиліття ХХІ ст. [9, 24, с. 18–20].

Основоположником теорії інноваційного розвитку вважається австрійський економіст Й. Шумпетер, який приділяв свою увагу саме економічним інноваціям. Він високо цинив роль підприємця-новатора в економічному прогресі. На його думку, роль підприємців полягає в тому, щоб реформувати виробництво, застосовуючи винаходи для виробництва нових товарів або випуску старих, але більш новим способом, відкриваючи нові джерела сировини і матеріалів або нові ринки, реформуючи галузь [23, с. 20]. З аналізу праць Й. Шумпетера можна зробити висновок, що вчений асоціює інновації виключно з промисловістю. Разом з тим очевидно, що нововведення можуть мати місце як і в інших галузях економіки, так і в суспільному житті.

У літературі існує ціла низка трактувань категорії “інновація”. Частіше за все інновації розглядаються в техніко-економічному контексті, але відзначається їх соціальна складова. Якщо Б. Райзберг і Л. Лозовський визначають інновацію як нововведення в галузі техніки, технології, організації праці та управління, що засновані на використанні досягнень науки і передового досвіду, а так само і використання цих нововведень в самих різних областях і сферах діяльності [21, с. 130], то В. Кінгстон зазначає, що інновація – “це процес перетворення нової ідеї або винаходу в соціально значиму продукцію, що володіє принципово новими техніко-економічними показниками або перетворення ідей у конкретні предмети” [25, с. 18].

Розвитку ідей Й. Шумпетера [23] і Дж. Бернала [2] присвячена й нобелівська лекція С. Кузнеця, в якій сформульовано низку нових підходів до теорії інновацій. Дослідник, спираючись на поняття епохальних нововведень, бачить саме в них основний фактор переходу від однієї історичної епохи до іншої. Значне прискорення темпів економічного зростання в індустріальну епоху викликано таким епохальним нововведенням, як прискорення розвитку науки і технологій. Під економічним

зростанням С. Кузнець мав на увазі принципове збільшення здатності господарства забезпечувати все більш різноманітні потреби населення за допомогою все більш ефективних технологій і відповідних їм інституційних та ідеологічних змін. Він зазначав, що існує три головні ознаки економічного зростання:

- 1) постійне зростання національного продукту і, отже, здатності господарства задовольняти дедалі ширше коло потреб людей, що є свідченням зрілості економіки;
- 2) технічний прогрес, який є основою зростання, його необхідною умовою;
- 3) для реалізації закладеного в новій технології потенціалу зростання необхідні інституційні, поведінкові та ідеологічні зміни [12, с. 60].

Основний прорив у розвитку людського знання був забезпечений епохальними нововведеннями або інноваціями. С. Кузнець вважав, що мінливий курс економічної історії можна розділити на економічні епохи, кожна з яких визначається епохальним нововведенням з притаманними їй характеристиками зростання. Саме епохальні нововведення і реалізують потенціал тієї хвилі базисних інновацій, що лежить в основі переходу не тільки економіки, а й усього суспільства в цілому, з одного ступеня розвитку на іншій [13, с. 105].

Отже, під інновацією розуміють процес внесення будь-яких змін (нововведень) у різноманітні види людської діяльності з метою підвищення ефективності цієї діяльності. Але, якщо погодитись з визначенням поняття управління як механізму підвищення ефективності системи, у тому числі і соціальної [18, с. 85; 26, с. 485], то приходимо до висновку, що інновації є сутнісною, вирішальною складовою будь-якого процесу управління.

Таким чином, інновація – це не тільки загальноекономічна, а й загальносоціальна закономірність, двигун і спонукальний мотив прогресу суспільства, який забезпечує підвищення якості його існування за рахунок виникнення нової ідеї та її матеріального чи соціального втілення. Більш того, в інформаційному суспільстві, коли проблеми матеріального виробництва відходять на другий план, саме соціальні інновації будуть давати найбільший соціально-економічний ефект, тобто інновації в соціальній сфері будуть створювати підґрунтя для відповідних інновацій в економічній сфері. Але якщо техніко-економічні інновації з'являються завдяки “духу підприємництва” як необхідна умова для ефективної економічної діяльності, то для створення і впровадження відповідних їм соціальних інновацій необхідна наявність і відповідних соціальних акторів. Такими акторами сьогодні стають держава, з одного боку, і громадянське суспільство – з іншого. Така кооперація дозволяє вирішити дуже складну проблему, що пов'язана, насамперед з тим, що держава за своєю суттю є досить консервативною та інерційною системою. Саме тому на громадянське суспільство має бути покладено завдання виявлення, артикуляції та спонукання держави до прийняття найбільш прийнятних соціальних інновацій, а на державу – розвиток і закріплення цих інновацій у житті суспільства на законодавчому і інституційному рівні. Це має стати однією з основних функцій і завдань держави в постіндустріальному суспільстві. Саме така кооперація створює механізм, що забезпечує умови для планомірного і еволюційного впровадження тих чи інших соціальних інновацій. Завдання держави – закріплювати на економічному і політичному рівні саме ті соціальні інновації, які б забезпечували конкурентні переваги як державі,

так і суспільству в цілому. Тільки такі випереджувальні дії створюють умови для того, щоб соціальних перетворення проходили на консенсусних засадах, а не в результаті класової боротьби, війн і революцій.

Добре відомо, що теорія державного управління заснована як на теорії держави, так і на теорії управління [1]. Саме в управлінні держава проявляє свою основну сутність. Більше того, генезис державного управління є похідним і залежним від генезису самої держави. Аналіз генезису держави призводить до розуміння того, що державне управління – це і спосіб, і результат вирішення проблем, які переживає суспільство, в результаті якого народжується та чи інша форма держави, що визначає і спосіб управління, прийнятий у цій державі.

Дослідження феномена державне управління слід починати з питання про походження держави. Саме такий методологічний підхід, що реалізує принцип історизму, дозволяє усвідомити причини і форми появи держави, її характерні, сутнісні риси, відмінність організаційних форм життя суспільства, і генезис державного управління.

Погоджуючись з думкою Л. Гриніна в тому, що “держава надто складний об’єкт, щоб охопити його однією дефініцією, і невідповідно існують сотні різних визначень держави” [5, с. 545], виокремимо два основних значення терміну “держава”: 1) сукупність державних установ, тобто апарат управління суспільством; 2) як особливий вид політико-правової влади суспільства. Ми будемо виходити з визначення держави як організації політичної влади, яка поширюється на всю територію країни та її населення і володіє для цього спеціальним апаратом управління, видає обов’язкові для всіх постанови та володіє самостійністю при вирішенні внутрішніх і зовнішніх питань” [16; 18].

На думку американського дослідника Р. Л. Карнейро, “виникнення держави було *політичною інновацією* в історії людства, яка мала найбільші перспективи, проте ця інновація досить ще необміркована у повній мірі”. Він також визначає, що “жодна з існуючих теорій походження держави не є задовільною у повному обсязі” [11, с. 55].

Те, що в даний час у світовому науковому співтоваристві існує ціла низка концепцій походження держави, це обумовлено не тільки певними особливостями конкретної історичної епохи, регіональної своєрідності, цілями та завданнями, що поставлені, але і суб’єктивізмом авторів цих концепцій. Відсутність єдиної теорії походження держави і, відповідно, державного управління, наукові пошуки, що продовжуються в цій галузі, свідчать і про відносність пізнавальної цінності кожної з цих теорій [3; 22].

Кожна з концепцій основна на власних уявленнях про причини походження і розвитку держави як інституту, відображає різні підходи до розуміння і дослідженню цього феномена з часів античності і до теперішнього часу. Серед основних концепцій походження держави відзначимо наступні.

*Теологічна концепція* пояснює виникнення держави, загальної системи влади, прийнятих нею рішень, правил суспільної поведінки діями і санкціями божественної волі. Основною характеристикою є відсутність поділу між суспільством і державою. Такі уявлення з’явилися під час формування самих ранніх людських спільнот, особливий розвиток отримали в епоху середньовіччя і до цих пір мають своїх

прихильників, що визначають універсальність даної концепції (наукового підходу) в синергії Божественної (надприродною) і людської (природної) складових походження держави. Ця концепція розвинена в працях Платона, Фоми Аквінського, Жака Маритена, а також таких авторів, як А. Ауер, Е. Вольф, Х. Домбоіс, Ф. Харст та ін.) [20].

*Патріархальна* (патерналістська) концепція розглядає державу як продукт сім'ї, що розрослася до розмірів держави, при цьому влада правителя тлумачиться як влада батька в сім'ї, відповідно відносини між підданими і володарями – як сімейні відносини (Конфуцій, Аристотель, Р. Філмер та ін.).

*Органічна концепція*, в основі якої лежать уявлення про державу як живого організму, де елементи держави взаємопов'язані та доповнюють один одного як у структурі, так і в функціях, а сама держава розглядається як продукт соціальної еволюції (по аналогії з еволюцією біологічної). До цього типу належать концепції О. Конта, Г. Спенсера, А. Шеффле, Р. Вормса, П. Лілієнфельда.

*Договірні* (природно-правова) концепція ґрунтується на тому, що виникненню держави передують природний стан суспільства і людини, який характеризується необмеженою свободою. Ця безмежна свобода була укладена в розумні межі шляхом створення держави як організації, покликаної забезпечити баланс різних суспільних інтересів, прав і свобод особистості, в результаті укладення громадського договору про правила спільного проживання, за яким люди частину своїх прав, властивих їм від народження, передають державі як органу, який представляє їх загальні інтереси, а держава, в свою чергу, зобов'язується забезпечити права людини (Епікур, Г. Гроцій, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, А. Радищев та ін.) [6; 7; 15; 10].

*Концепції завоювання* (насильства) виходять з уявлень про виникнення держави, як результату насильства (внутрішнього або зовнішнього), внаслідок чого держава є не результатом внутрішнього розвитку, а нав'язана ззовні силою, примусом і сама є таким апаратом примусу, в якому державні органи переслідують цілі підтримки порядку і придушення опору. З цих же принципів пояснюється і походження класової експлуатації (Е. Дюринг, Л. Гумплович, К. Каутський).

*Психологічні концепції*, згідно з якими держава виникла й існує у зв'язку з наявністю в людини психологічних потреб жити в рамках організованого суспільства, у відчутті необхідності колективної взаємодії, а також прагненнями наказувати і підкорятися. Згідно з даними концепціям, держава покликана вирішити конфлікт (протириччя) між активними особистостями, що здатні та прагнуть приймати рішення, і пасивної масою, схильної до підпорядкування і тому здатної лише до наслідувальних дій, виконуючим ці рішення (Т. Баштим, М. Коркунов, Л. Петражицький та ін.) [8; 14].

*Класова (марксистська) концепція* виходить з того, що держава є класовою за походженням (з'являється разом з поділом суспільства на класи) і по суті органом класового панування – пригноблення одного класу іншим. Тобто, держава виникає в результаті зміни соціально-економічних відносин, способу виробництва і є підсумком виникнення класів і загострення боротьби між ними (К. Маркс, Ф. Енгельс, В. І. Ленін та ін.) [14].

*Расова концепція* спирається на постулат, що існують вищі і нижчі раси, а держава потрібна для забезпечення панування перших над іншими (Р. Вагнер, Ф. Ніцше, Ж. де Гобіно, Л. Вольгман, Ж. В. де Лапуж, Х. Чемберлен, С. Єшевський, В. Мошков, Г. Гюнтер).

Також необхідно відзначити існування інших теорій походження держави, наприклад: лібертарно-юридичну, патримоніальну, волонтаристську, іригаційну, демографічну, кризову теорії та ін. [4; 17].

Більшість наведених теорій відображають певні групи факторів, які стали причинами виникнення держави, серед яких необхідно виділити як найбільш суттєві: поява приватної власності і майнової нерівності; зростання чисельності і збільшення щільності населення; завоювання одних народів іншими і потреба в захисті від зовнішніх ворогів; суспільний поділ праці і виділення управління в особливий вид діяльності.

Держава та її апарат управління значно впливає на процеси самоорганізації суспільства, формування суспільних норм і цінностей. Але до теперішнього часу серед дослідників немає згоди у визначенні природи і сутності державного управління. Навіть саме поняття державне управління в достатній мірі не визначено. Оскільки в якості предмету спостереження щоразу виступали різні аспекти управління, з'явилося безліч відповідних фрагментарних теорій, що описують різні сторони цього явища. Однак представляється доцільним при розгляді причин, які спричинили створення, становлення і модернізації інституту держави, в контексті генезису державного управління, особливо приділити увагу саме тим факторам державного управління, що відповідають за створення і інституалізацію інноваційних перетворень у соціальній, економічній, моральній та інших сферах життя суспільства.

Історично держава як нова організаційна форма життя суспільства виникає об'єктивно як підсумок неолітичної революції, переходу людства до виробничої економіки, тобто в процесі зміни матеріальних умов життя суспільства, становлення нових організаційно-трудова форм у цьому житті. Вона виникає в силу внутрішніх факторів: матеріальних, організаційних, ідеологічних чи нав'язується суспільству ззовні, щоб організаційно забезпечити нові форми соціальних відносин, що необхідні для функціонування нової економіки, яка, у свою чергу, дозволяє забезпечити існування людства в нових умовах.

Відзначимо, що в якості однієї з важливих початкових функцій держави з'являється функція інформаційного (не матеріального) обслуговування суспільства. Необхідність враховувати потребу "великих сімей" вільних землеробів-общинників – головної соціальної та продуктивної сили суспільства раннього землеробство – у земельних угіддях, у воді, іригаційних спорудах, необхідність враховувати внесок у суспільні роботи – будівництво каналів, мостів, потреба створювати і враховувати суспільні фонди, надходження данини, податків, організовувати облік запасів і багато іншого, що об'єктивно приводили до виникнення в перших державах розгалужених інформаційних систем, які вже саме по собі були істотною інноваційною складовою [4].

Процес створення і управління цією інформаційною системою бере на себе спеціальна група "інформаційних працівників" – жерці, переписувачі, чиновники

тощо. Ця група здійснює контроль над громадськими фондами, виконує судові і карні функції, контролює інформаційні потоки, слугує соціальної інтеграції, накопичує і монополізує знання.

Отже, держава не має вічної природи, її не існувало в первісному суспільстві, вона з'явилася лише на фінальному етапі розвитку цього суспільства в силу цілком об'єктивних, що пов'язані з новими організаційно-трудовими формами існування і відтворення людства.

Держава стає новою (інноваційною) структурною організацією суспільства, коли з нього виділилася особлива верства людей, основним заняттям яких стало державне управління, організаційна діяльність. Цей прошарок і склав новий структурний елемент держави – апарат управління – первинну бюрократію, яка виникає об'єктивно і виконує цінні і необхідні управлінські функції.

Апарат держави вже з самого початку мав розгалужену і складну структуру, яка потребує для свого утримання певні засоби, які у вигляді податків або доходів, що в тих чи інших формах надходять йому від суспільства. Будь-яке державно організоване суспільство потребує належного управління, і подальший розвиток державності пов'язано з пошуками цього управління та інноваційних механізмів, що його забезпечують. І головне – усі світові цивілізації асоційовані з якоюсь державою чи з групою держав, але не кожна держава породжує цивілізацію. Тому можливо зробити припущення, що крім історичних, кліматичних та інших супутніх умов цивілізацію створює саме належне державне управління.

#### Література:

1. *Атаманчук Г. В.* Система государственного и муниципального управления / Г. В. Атаманчук. – М. : РАГС, 2005.
2. *Бернал Д. Д.* Наука в истории общества / Д. Д. Бернал. – М. : Изд-во иностр. лит-ры, 1956. – 735 с.
3. *Бутенко А. П.* Государство: его вчерашние и сегодняшние трактовки / А. П. Бутенко // Государство и право. – 1993. – № 7. – С. 12–20.
4. *Венгеров А. Б.* Теория государства и права : учебник / А. Б. Венгеров. – М. : Омега-Л, 2005. – 595 с.
5. *Гринин Л. Е.* От раннего к зрелому государству. Раннее государство, его альтернативы и аналоги : сб. ст. / под. ред. Л. Е. Гринина, Д. М. Бондаренко, Н. Н. Крадина, А. В. Коротаева. – Волгоград : Учитель, 2006. – 559 с.
6. *Гроций Г.* О праве войны и мира: Репринт с изд. 1956 г. / Г. Гроций. – М. : Ладомир, 1994. – 868 с.
7. *Гоббс Т.* Сочинения : в 2 т. / Т. Гоббс. – М., 1989. – Т. 1. Огражданине. – С. 271–427.
8. *Зорькин В. Д.* Психологическая теория права Петражицкого Л. И. / В. Д. Зорькин // Советское государство и право. – 1979. – № 6. – С. 125–130.
9. *Инновации: теория, механизм, государственное регулирование* / под ред. Ю. В. Яковца. – М. : РАГС, 2000.
10. *История политических и правовых учений* / [ред. В. С. Нерсесянц]. – М. : Норма, 2009. – 352 с.

11. *Карнейро Р. Л.* Теория происхождения государства. Раннее государство, его альтернативы и аналоги : сб. ст. / Р. Л. Карнейро ; под. ред. Л. Е. Гринина, Д. М. Бондаренко, Н. Н. Крадина, А. В. Коротаева. – Волгоград : Учитель, 2006. – 559 с.
12. *Кудашов В. И.* Генезис теории инновационного развития / В. И. Кудашов, М. М. Шоломицкая // Экономика и управление. – 2011. – № 3. – С. 58–65.
13. *Кузнец С.* Современный экономический рост: результаты исследований и размышлений: Нобелевская лекция / С. Кузнец // Нобелевские лауреаты по экономике: взгляд из России ; под ред. Ю. В. Яковца. – СПб. : Гуманитка, 2003.
14. *Ленин В. И.* Государство и революция: Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции / В. И. Ленин. ПСС – 5-е изд. – Т. 33. – М. : Изд-во полит. лит-ры, 1974. – С. 1–120.
15. *Локк Д.* Сочинения : в 3 т. / Д. Локк. – М. 1988. –  
Кн. 2. – Два трактата о государственном правлении. – С. 262–405.
16. *Мелехин А. В.* Теория государства и права : учебник / А. В. Мелехин. – М. : Маркет ДС корпорейшн, 2007. – 633 с.
17. *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства: учебник для юр. вузов и факультетов / В. С. Нерсесянц. – М. : НОРМА – ИНФРА, 1999. – 552 с.
18. *Орлов О. В.* Системний підхід до визначення поняття “управління” в галузі науки “Державне управління” / О. В. Орлов // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2008. – № 1 (20). – С. 79–87.
19. Основы государства и права / под ред. акад. О. Е. Кутафина. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2000. – 416 с.
20. *Платон.* Государство. Законы. Политик / Платон. – М. : Мысль, 1998. – 798 с.
21. *Райзберг Б. А.* Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева ; под. ред. Б. А. Райзберга. – М. : Инфра-М, 1997. – 494 с.
22. *Тихомиров Ю. А.* Государство: развитие теории и общественной практики / Ю. А. Тихомиров // Правоведение. – 1999. – № 3. – С. 3–14.
23. *Шумпетер Й.* Теория экономического развития: (Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры) / Й. Шумпетер ; пер. с нем. В. С. Автономова и др. ; общ. ред. А. Г. Милейковского. – М. : Прогресс, 1982. – 455 с.
24. *Яковец Ю. В.* Эпохальные инновации XXI века / Ю. В. Яковец. – М. : Экономика, 2004. – 443 с.
25. *Kingston W.* The Political Economy of Innovation (Studies in Industrial Organization) / W. Kingston. – Springer, 1984. – 272 p.
26. *Orlov A.* System Approach to Defining the Notion of Administration in the Terminological Basis of the Public Administration / A. Orlov // Science public policy and administration, 2011. – Т. 10. – № 3. – P. 427–436.

*Надійшла до редколегії 08.02.2012 р.*