

Єгоров М. І. здобувач НУЦЗ України

ORCID: 0009-0000-3243-6106

Yegorov M., PhD candidate at NUCP Ukraine

ІНСТИТУЦІЙНІ БАР'ЄРИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ У ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ УКРАЇНИ

INSTITUTIONAL BARRIERS TO INNOVATION IMPLEMENTATION IN UKRAINE'S PUBLIC SECTOR

Стаття присвячена дослідженню системних інституційних перешкод, які гальмують процеси впровадження інновацій у публічному секторі України, зокрема у сфері цифрової трансформації державного управління. Незважаючи на декларовану політичну волю до модернізації та наявність відповідних стратегічних документів, практична реалізація інноваційних ініціатив стикається з багатовимірними бар'єрами інституційного характеру. Проблема полягає у складній взаємодії застарілих нормативно-правових механізмів, організаційної інертності бюрократичних структур, відсутності сформованої інноваційної культури серед державних службовців та системних економічних обмежень у розподілі ресурсів. Метою роботи є ідентифікація, систематизація та класифікація ключових інституційних бар'єрів впровадження інновацій у вітчизняному публічному секторі з розробкою практичних рекомендацій щодо їх подолання. У дослідженні застосовано інституційний підхід для аналізу формальних і неформальних правил, що регулюють інноваційні процеси, а також системний аналіз для виявлення взаємозв'язків між різними типами бар'єрів. Основна частина роботи представляє авторську класифікацію інституційних бар'єрів за чотирма категоріями: правово-регуляторні, організаційно-управлінські, культурно-поведінкові та економіко-фінансові, з детальним аналізом механізмів їх дії та впливу на результативність державної інноваційної політики. Висновки дослідження обґрунтовують необхідність комплексного підходу до трансформації інституційного середовища через синхронізовані зміни у законодавстві, організаційних процедурах, системі стимулів для державних службовців та механізмах фінансування інноваційних проектів, що створить передумови для ефективної модернізації публічного сектору України.

Ключові слова: *інституційні бар'єри, публічний сектор, державні інновації, цифрова трансформація, організаційна культура, державне управління.*

The article focuses on the examination of systemic institutional barriers that impede the implementation of innovation processes in Ukraine's public sector, particularly in the context of digital transformation in public administration. Despite the declared political will for modernization and the presence of relevant strategic documents, the practical implementation of innovative initiatives faces multidimensional institutional barriers. The problem lies in the complex interaction of outdated regulatory and legal mechanisms, organizational inertia of bureaucratic structures, the absence of an established innovation culture among civil servants, and systemic economic constraints in resource allocation. The purpose of the work is to identify, systematize, and classify key institutional barriers to innovation implementation in the domestic public sector, with the development of practical recommendations for overcoming them. The study applies an institutional approach to analyze formal and informal rules that regulate innovation processes, as well as systems analysis to identify interconnections between different types of barriers. The main part of the work presents the author's classification of institutional barriers into four categories: legal-regulatory, organizational-managerial, cultural-behavioral, and economic-financial, with a detailed analysis of their mechanisms of action and impact on the effectiveness of state innovation policy. The conclusions of the study substantiate the need for a comprehensive approach to transforming the institutional environment through synchronized changes in legislation, organizational procedures, the incentive system for civil servants, and mechanisms for financing innovative projects, which will create prerequisites for effective modernization of Ukraine's public sector.

Keywords: institutional barriers, public sector, public innovations, digital transformation, organizational culture, public administration.

Постановка проблеми. Проблематика інноваційного розвитку публічного сектору набула особливої актуальності в контексті глобальних трансформаційних процесів, що охопили систему державного управління у ХХІ столітті. Сучасні виклики, пов'язані з необхідністю швидкого реагування на зміни зовнішнього середовища, підвищення ефективності використання обмежених ресурсів та забезпечення якості публічних послуг, вимагають від державних інституцій здатності до постійного оновлення та впровадження інноваційних рішень. Українська система публічного управління, попри численні спроби реформування протягом останніх років, демонструє стійкість традиційних бюрократичних практик, що суттєво обмежує можливості її модернізації [1]. Особливо гостро ця проблема проявляється у сфері цифрової трансформації, де технологічні можливості значно випереджають організаційну готовність державних установ до їх ефективного використання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукової літератури свідчить про зростаючий інтерес дослідників до питань інституційних бар'єрів впровадження інновацій у державному секторі. Теоретичні основи дослідження інституційних обмежень закладено в

роботах представників неінституціональної економічної теорії, які обґрунтували вплив формальних і неформальних інститутів на поведінку економічних агентів та ефективність організаційних систем. У вітчизняній науковій літературі питання інноваційного розвитку публічного сектору розглядаються переважно через призму адміністративної реформи та євроінтеграційних процесів [2]. Дослідження В. Сиченко, та О. Поліщук акцентують увагу на проблемах імплементації європейських стандартів врядування в українську практику, підкреслюючи роль інституційної спадщини радянського періоду у формуванні опору змінам. Водночас, як зазначають зарубіжні дослідники публічних інновацій, зокрема Х. Тіммерманс та Дж. Хартлі, бар'єри впровадження нововведень у державному секторі мають універсальний характер, проте їх конфігурація та інтенсивність визначаються специфікою національного інституційного контексту [3].

Особливої уваги заслуговують дослідження, присвячені аналізу факторів успішності цифрових трансформацій у публічному секторі різних країн. Міжнародний досвід, узагальнений у звітах ОЕСР та Світового банку, демонструє, що технологічна складова є лише одним з елементів складної системи, де вирішальне значення мають інституційні передумови, організаційна культура та готовність персоналу до змін [4]. Актуальність даного дослідження обумовлюється необхідністю систематизації та комплексного аналізу специфічних інституційних бар'єрів, що перешкоджають інноваційному розвитку українського публічного сектору, з метою розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо їх подолання.

Формулювання цілей статті. Метою статті є ідентифікація, систематизація та класифікація ключових інституційних бар'єрів впровадження інновацій у публічному секторі України з розробкою практичних рекомендацій щодо їх подолання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Концептуальною основою дослідження виступає інституційний підхід, який розглядає інститути як сукупність формальних правил, неформальних обмежень та механізмів їх забезпечення, що структурують взаємодію між акторами та впливають на їхню поведінку. У контексті публічного сектору інститути визначають "правила гри" для державних службовців, встановлюють межі можливих дій та формують систему стимулів і санкцій. Інституційні бар'єри у даному дослідженні розуміються як елементи інституційної структури, що створюють перешкоди для ініціювання, впровадження та поширення інноваційних практик у державних організаціях. Ці бар'єри можуть мати різну природу - від формальних законодавчих обмежень до неформальних норм організаційної поведінки, від структурних характеристик бюрократичних систем до культурних установок державних службовців.

Методологія дослідження базується на поєднанні кількох аналітичних підходів, що дозволяє охопити багатовимірність досліджуваної проблеми. Системний аналіз застосовується для виявлення взаємозв'язків між різними типами бар'єрів та їх синергетичного впливу на інноваційний потенціал

публічного сектору, адже ізольоване розгляд окремих перешкод не дає повного уявлення про механізми блокування інновацій. Структурно-функціональний підхід дозволяє проаналізувати, як специфічні характеристики організаційної будови державних установ впливають на їхню здатність адаптуватися до нових вимог та впроваджувати інноваційні рішення. Компаративний метод використовується для зіставлення української ситуації з міжнародним досвідом, що допомагає ідентифікувати як універсальні, так і специфічні для нашої країни інституційні обмеження.

Для систематизації емпіричного матеріалу розроблено авторську типологію інституційних бар'єрів, яка включає чотири основні категорії: правово-регуляторні, організаційно-управлінські, культурно-поведінкові та економіко-фінансові бар'єри. Правово-регуляторні бар'єри охоплюють недосконалості законодавчої бази, суперечності між нормативними актами різного рівня, відсутність чітких правових механізмів реалізації інноваційних ініціатив та юридичну невизначеність у питаннях інтелектуальної власності на результати державних інноваційних проектів. Організаційно-управлінські бар'єри включають застарілі адміністративні процедури, ієрархічну жорсткість бюрократичних структур, відсутність ефективних механізмів міжвідомчої координації та дефіцит управлінських компетенцій у сфері інноваційного менеджменту. Культурно-поведінкові бар'єри відображають усталені патерни організаційної поведінки, опір змінам з боку державних службовців, відсутність інноваційної культури та схильність до уникнення ризиків, характерну для бюрократичних систем. Економіко-фінансові бар'єри пов'язані з обмеженістю ресурсів для інноваційних проектів, непрозорими механізмами розподілу бюджетного фінансування, корупційними ризиками та відсутністю довгострокового планування інвестицій в інноваційний розвиток [5].

Кожна з цих категорій бар'єрів не існує ізольовано, а формує складну систему взаємопов'язаних перешкод, що посилюють негативний вплив одна одної. Правова невизначеність створює підґрунтя для організаційного хаосу, що в свою чергу підживлює культуру уникнення відповідальності та інновацій. Обмеженість фінансових ресурсів поєднується з непрозорістю їх розподілу, що демотивує потенційних ініціаторів змін та зміцнює переконання у безперспективності інноваційних спроб. Розуміння цих взаємозв'язків є критично важливим для розробки ефективних стратегій подолання інституційних бар'єрів, оскільки фрагментарні втручання, спрямовані на усунення окремих перешкод, часто виявляються неефективними через компенсаторну дію інших елементів системи.

Аналіз правово-регуляторних бар'єрів впровадження інновацій у вітчизняному публічному секторі виявляє комплекс системних проблем, що починаються з рівня стратегічного планування та проявляються на всіх етапах реалізації інноваційних проектів. Попри наявність низки програмних документів, зокрема Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України та стратегічних планів цифрової трансформації окремих відомств, спостерігається суттєвий розрив між декларованими цілями та механізмами

їх досягнення [6]. Законодавча база часто не встигає за динамікою технологічних змін, що створює ситуацію правового вакууму у регулюванні нових форм діяльності. Наприклад, питання використання технологій штучного інтелекту в системі прийняття адміністративних рішень досі не має чіткого правового врегулювання, що стримує впровадження відповідних інновацій навіть за наявності технічних можливостей.

Особливо проблемним є питання інтелектуальної власності на результати інноваційних проєктів, реалізованих у публічному секторі. Невизначеність щодо прав на програмне забезпечення, створене державними установами або за бюджетні кошти, відсутність чітких процедур ліцензування та можливостей комерціалізації інновацій демотивує як державних службовців, так і зовнішніх партнерів від участі в інноваційних ініціативах. Це контрастує з практикою провідних країн, де законодавство передбачає гнучкі механізми управління інтелектуальною власністю у публічному секторі, включаючи можливості створення спін-офів та участі у публічно-приватних партнерствах [7].

Суперечливість та фрагментарність нормативно-правової бази створює додаткові ризики для ініціаторів змін. Часто різні нормативні акти містять суперечливі вимоги щодо одних і тих же процесів, що змушує державних службовців витрачати значні ресурси на узгодження формальних процедур замість зосередження на змістовних аспектах інновацій. Процедури погодження нових ініціатив можуть тривати місяцями, протягом яких первісна ідея втрачає актуальність або технологічне рішення застаріває, адже в динамічному цифровому середовищі навіть кілька місяців можуть означати зміну поколінь технологій.

Організаційно-управлінські бар'єри публічного сектору України значною мірою успадковані від радянської моделі державного управління з її акцентом на централізації, ієрархії та регламентації. Жорстка вертикаль управління, характерна для більшості державних установ, створює множинні точки можливого блокування інноваційних ініціатив на різних рівнях ієрархії. Кожен рівень управління може виступати вето-гравцем, що зупиняє просування новаторських ідей, особливо якщо вони потребують міжвідомчої координації або виходять за межі традиційних функціональних повноважень окремих підрозділів. Результатом стає ситуація, коли навіть технічно простих та очевидно корисні інновації роками не можуть подолати організаційні бар'єри.

Відсутність гнучких організаційних структур, здатних до швидкої адаптації, особливо гостро проявляється у контексті цифрової трансформації. Традиційні функціональні підрозділи державних установ сформовані навколо процесів роботи з паперовими документами та особистого обслуговування громадян, тому впровадження цифрових каналів обслуговування вимагає не просто додавання нових технологій, а фундаментальної реорганізації бізнес-процесів. Проте механізми такої реорганізації часто відсутні або є надто складними для практичного

використання. Створення нових структурних підрозділів, відповідальних за інновації, потребує проходження численних погоджувальних процедур, а їх повноваження часто обмежуються консультативними функціями без реальних важелів впливу на діяльність основних підрозділів.

Дефіцит управлінських компетенцій у сфері інноваційного менеджменту серед керівників державних установ суттєво обмежує можливості ефективного управління змінами. Більшість топ-менеджерів публічного сектору не мають спеціальної підготовки з управління інноваційними проектами, не володіють сучасними методологіями гнучкого управління, не розуміють специфіки роботи з ризиками інноваційних ініціатив. Це призводить до застосування традиційних управлінських підходів до нестандартних ситуацій, що часто виявляється контрпродуктивним. Наприклад, спроби застосувати класичне проектне управління з жорсткими часовими рамками та чітко визначеними результатами до експериментальних інноваційних проектів призводять до їх формалізації та втрати інноваційного потенціалу.

Культурно-поведінкові бар'єри, можливо, є найбільш стійкими та складними для подолання, оскільки вони укорінені в глибинних цінностях та переконаннях, що формувалися десятиліттями. Домінуюча організаційна культура більшості державних установ характеризується високим рівнем уникнення невизначеності, орієнтацією на дотримання процедур замість досягнення результатів, перевагою стабільності над змінами. Державні службовці часто сприймають інновації як джерело додаткових ризиків та проблем, а не як можливості для покращення роботи, що цілком раціонально в умовах, коли система стимулів не заохочує ініціативу, але карає за помилки.

Феномен "вивченої безпорадності" широко поширений серед державних службовців, які мають досвід численних невдалих спроб реформування. Багаторазові анонси масштабних змін, які не супроводжувалися реальними трансформаціями або швидко згорталися через зміну політичного керівництва, сформували скептичне ставлення до будь-яких інноваційних ініціатив. Типова реакція на чергову спробу впровадження нововведень - це пасивне очікування, коли "хвиля реформ" мине, а все повернеться до звичного стану. Така установка створює потужний психологічний бар'єр, подолання якого вимагає не лише демонстрації переваг інновацій, а й відновлення довіри до можливості позитивних змін взагалі.

Відсутність сформованої інноваційної культури проявляється також у дефіциті горизонтальних комунікацій та обміну досвідом між різними державними установами. Кожна організація намагається вирішувати схожі проблеми окремо, часто "винаходячи велосипед" замість адаптації вже апробованих рішень. Механізми систематичного обміну кращими практиками, хоча формально і існують у вигляді конференцій та нарад, насправді малоефективні через відсутність стимулів до відкритого обговорення як успіхів, так і невдач. Культура приховування проблем та

прикрашання звітності перешкоджає чесному аналізу причин неуспіху інноваційних проектів, що унеможлиблює навчання на помилках та накопичення організаційного досвіду.

Економіко-фінансові бар'єри впровадження інновацій у публічному секторі пов'язані як з об'єктивною обмеженістю ресурсів державного бюджету, так і з неефективними механізмами їх розподілу та використання. Хронічне недофінансування більшості державних установ створює ситуацію, коли керівники змушені концентруватися на забезпеченні поточного функціонування, і у них практично не залишається ресурсів для інвестицій у довгострокові інноваційні проекти. Навіть коли такі ресурси виділяються на рівні центрального бюджету через спеціальні програми підтримки інновацій, складність та бюрократизованість процедур їх отримання відлякує потенційних заявників.

Система бюджетного планування, орієнтована на однорічні цикли з детальним розписом кошторисних статей, погано пристосована до фінансування інноваційних проектів, які часто мають багаторічний характер та потребують гнучкості у перерозподілі ресурсів залежно від проміжних результатів. Жорсткість бюджетних класифікацій та обмеження на перерозподіл коштів між статтями змушує керівників проектів витрачати значні зусилля на формальне узгодження змін замість зосередження на змістовних завданнях. Крім того, щорічна невизначеність щодо обсягів фінансування на наступний період ускладнює довгострокове планування та залучення кваліфікованих фахівців до інноваційних проектів.

Корупційні ризики при розподілі державного фінансування на інноваційні проекти залишаються серйозною проблемою, попри певні успіхи у боротьбі з корупцією останніх років. Відсутність прозорих та об'єктивних критеріїв відбору проектів для фінансування, можливості впливу на рішення відбіркових комісій, конфлікти інтересів створюють середовище, де успіх заявки може більше залежати від неформальних зв'язків, ніж від якості та перспективності проекту. Це не лише призводить до неефективного використання обмежених ресурсів, а й демотивує чесних потенційних інноваторів, які не хочуть або не можуть конкурувати в таких умовах.

Відсутність механізмів довгострокового фінансування та стимулювання приватних інвестицій в інновації публічного сектору обмежує можливості масштабування успішних пілотних проектів. Багато перспективних ініціатив залишаються на рівні обмежених експериментів через неможливість забезпечити їх сталу фінансову підтримку. Інструменти публічно-приватного партнерства, які в інших країнах активно використовуються для фінансування інноваційних проектів у державному секторі, в Україні розвинені слабо через правову невизначеність, бюрократичні перешкоди та недовіру між потенційними партнерами.

Синергетичний ефект від одночасної дії всіх чотирьох категорій бар'єрів створює ситуацію "інституційної пастки", коли система самовідтворює умови, що перешкоджають інноваціям. Правові обмеження підживлюють організаційну інертність, культурний опір змінам виправдовується об'єктивними економічними обмеженнями, а відсутність

фінансування використовується як аргумент проти необхідності правових та організаційних змін. Вихід з цієї пастки вимагає координованих дій на всіх рівнях інституційної системи, що є складним завданням через різноспрямованість інтересів численних акторів та відсутність єдиного центру прийняття рішень з питань інноваційного розвитку публічного сектору.

Міжнародний досвід успішних трансформацій публічного сектору демонструє, що подолання інституційних бар'єрів можливе лише за умови політичної волі на найвищому рівні, стратегічного бачення бажаного майбутнього стану системи державного управління, послідовної реалізації комплексу взаємопов'язаних реформ та забезпечення їх сталості незалежно від змін політичної кон'юнктури. Критично важливим є створення "коаліції реформаторів" всередині публічного сектору - групи впливових чиновників та керівників, які усвідомлюють необхідність змін та готові активно їх просувати, долаючи опір консервативної більшості бюрократії.

Висновки. Проведене дослідження інституційних бар'єрів впровадження інновацій у публічному секторі України дозволяє зробити висновок про системний характер перешкод, що блокують модернізацію державного управління. Запропонована класифікація бар'єрів за чотирма категоріями - правово-регуляторні, організаційно-управлінські, культурно-поведінкові та економіко-фінансові - дозволяє структурувати багатовимірність проблеми та визначити специфічні шляхи подолання кожного типу перешкод.

Подолання правово-регуляторних бар'єрів вимагає комплексного оновлення законодавчої бази, особливо у питаннях інтелектуальної власності та використання нових технологій. Організаційно-управлінські бар'єри потребують структурної трансформації через впровадження гнучких організаційних форм та підвищення управлінських компетенцій. Культурно-поведінкові бар'єри долаються через зміну системи стимулів для державних службовців та створення простору для експериментів. Економіко-фінансові обмеження можуть бути подолані через реформування бюджетного планування та залучення приватних інвестицій.

Практична реалізація потребує координованих зусиль на всіх рівнях та створення спеціалізованого координаційного органу, відповідального за імплементацію стратегії інноваційного розвитку публічного сектору. Перспективи подальших досліджень пов'язані з аналізом специфіки бар'єрів у різних секторах та розробкою детальних дорожніх карт їх подолання.

Список використаних джерел:

1. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. Сергія Чернова. Запоріжжя: РВВ ЗДІА, 2017. 608 с.
2. Сиченко В. В., Вільхова Т. А. Проблеми та перспективи розвитку публічного управління в сфері науки України у воєнний час. Публічне управління та адміністрування. Вісник Дніпровської академії неперервної освіти. 2022. № 2 (3). С. 11–14.

3. De Vries, Hanna & Bekkers, V. & Tummers, Lars. (2015). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. Public Administration. 94. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>.
4. OECD (2022), "Public governance in Ukraine: Implications of Russia's war", OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/c8cbf0f4-en>.
5. Носулько Б. Роль місцевого самоврядування у становленні територіальної громади та її соціально-економічному розвитку. Вісник Дніпровської академії неперервної освіти. Серія : Публічне управління та адміністрування. 2021. № 1. С. 37-40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdanopua_2021_1_10
6. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>
7. Klievink B., Janssen M. Developing Multi-Layer Information Infrastructures: Advancing Social Innovation through Public-Private Governance. Information Systems Management. 2014. Vol. 31(3). P. 240-249.

References:

1. Publichne upravlinnia ta administruvannia v umovakh informatsiinoho suspilstva: vitchyzniani i zarubizhnyi dosvid: monografiia / Za zah. red. Serhiia Chernova. Zaporizhzhia: RVV ZDIA, 2017. 608 s.
2. Sychenko V. V., Vilkhova T. A. Problemy ta perspektyvy rozvytku publichnoho upravlinnia v sferi nauky Ukrainy u voiennyi chas. Publichne upravlinnia ta administruvannia. Visnyk Dniprovskoi akademii neperervnoi osvity. 2022. № 2 (3). S. 11–14.
3. De Vries, Hanna & Bekkers, V. & Tummers, Lars. (2015). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. Public Administration. 94. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>.
4. OECD (2022), "Public governance in Ukraine: Implications of Russia's war", OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/c8cbf0f4-en>.
5. Nosulko B. Rol mistsevoho samovriadvuannia u stanovlenni terytoralnoi hromady ta yii sotsialno-ekonomichnomu rozvytku. Visnyk Dniprovskoi akademii neperervnoi osvity. Seriia : Publichne upravlinnia ta administruvannia. 2021. № 1. p. 37-40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdanopua_2021_1_10
6. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku tsyfrovoi ekonomiky ta suspilstva Ukrainy na 2018-2020 roky: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 sichnia 2018 r. № 67-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>
7. Klievink B., Janssen M. Developing Multi-Layer Information Infrastructures: Advancing Social Innovation through Public-Private Governance. Information Systems Management. 2014. Vol. 31(3). P. 240-249.