

О. В. Федорчак,
к.держ.упр.,
доцент кафедри управління проектами ЛРІДУ НАДУ,
м. Львів

ІННОВАЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ УПРАВЛІННЯ ЦІЛЬОВИМИ ПРОГРАМАМИ ТА ПРОЕКТАМИ

Розглянуто інновації в управлінні цільовими програмами і проектами, зокрема: аутсорсинг, бенчмаркінг, реінжиніринг. Проаналізовано і обґрунтовано можливості їх застосування у державному управлінні для розробки цільових програм і проектів.

Ключові слова: інновації, цільові програми, проекти, аутсорсинг, бенчмаркінг, реінжиніринг.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, вимагають від державних службовців переосмислення форми і сутності державного управління та вироблення нових підходів до управління. Обсяг завдань, які покладаються на органи виконавчої влади, особливо на обласному рівні, зумовлює використання широкого спектру інноваційних інструментів управління. Проте для багатьох місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування України інноваційні методи управління залишаються не витребуваними, хоча у розвинутих країнах світу їх широко використовують як у бізнесі, так і в адмініструванні. Темпи, з якими впроваджуються інновації в системі органів державної влади України, порівняно з бізнесом, досить повільні, що зумовлено певними бюрократичними перешкодами. Незацікавленість та недостатня обізнаність державних службовців у системних змінах гальмують процес їх впровадження. Тому тематика упровадження інновацій у діяльність органів державної влади, особливо для розробки та реалізації цільових програм та проектів, у сучасному українському суспільстві набуває все більшої актуальності.

У наукових дослідженнях висвітлено досить широке коло питань із цієї проблематики. Серед вітчизняних та зарубіжних авторів, тематика досліджень яких стосується даного питання, слід зазначити роботи: В. Баранніка,

О. Голобуцького, А. Дагаєва, О. Дегтяренка, Г. Ковальова, В. Колоколова, С. Кравченка, О. Лашенко, В. Македона, В. Мартиненка, М. Матвєєвої, Г. Одінцової, Т. Парвіної, Т. Пахомової, В. Рача, Р. Рудніцької, П. Цегольника, І. Чикаренко, Ю. Шарова, В. Шопенко. Проте, якщо управлінню інноваціями присвячена достатньо велика кількість робіт як наукового, так і навчального характеру, то власне вивченню інновацій в державному управлінні, зокрема інновацій в управлінні цільовими програмами та проектами, на наш погляд, не надано належної уваги.

Мета статті полягає у аналізі інноваційних інструментів державного управління та обґрунтуванні напрямів їх застосування в управлінні цільовими програмами та проектами.

В умовах сучасного державотворення в Україні практично всі місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування беруть участь в розробці та реалізації регіональних та місцевих цільових програм, проте не використовують єдину методологію і підходи до управління, що згубно відбивається на ефективності та результатах. Причиною цього може бути суттєвий розрив між теорією державного управління та методологією управління проектами і програмами.

Програми і проекти загалом дуже важко відокремити один від одного. В основі програми завжди лежить декілька проектних кластерів, програма впроваджується як серія проектів. Стратегія, у свою чергу, є низкою взаємозв'язаних програм. Тому методологія управління, яка застосовується до розробки та реалізації проектів, програм, стратегій, певним чином перекликається.

Необхідність застосування нової методології управління проектами і програмами виникла не випадково – недосконале планування і незадовільна підготовка цільових програм, їх невідповідність реальним потребам, ігнорування багатьох чинників, які впливають на довгострокову життєздатність цих програм та стійкість їх результатів, створило підґрунтя для нововведень.

Останнім часом стає поширеним явищем практика використання різноманітних бізнес-стратегій в публічному управлінні, зокрема: електронного урядування (e-government), у тому числі: модулів «уряд – урядові» («government to government»), «уряд – громадянам» («government to citizens») та «уряд – бізнесу» («government to business») [1].

На сьогодні набуває широкого використання також цільове управління. Відомі такі два варіанти застосування цільового підходу до управління: «управління за цілями» (management by objectives) та «управління за результатами» (management by results). В Україні підходи «управління за цілями» та «управління за результатами» уже частково використовуються органами виконавчої влади, зокрема при розробці цільових програм [7].

Застосування інструментів управління проектами (project management) в державному управлінні, зокрема: управління змістом, часом, ресурсами, вартістю, якістю, ризиками детально описано у працях [6; 8–10].

Проте динамічність і соціально-економічна нестабільність зовнішнього середовища примушують шукати усе нові шляхи оптимізації розробки та впровадження цільових програм та проектів в державному управлінні.

Світова практика пропонує широкий спектр інноваційних інструментів управління, які можна використовувати для розробки і реалізації цільових програм і проектів. Такими інноваціями в управлінні є:

- аутсорсинг (outsourcing) – передача організацією визначених функцій іншій компанії, що спеціалізується у відповідній сфері;
- бенчмаркінг (benchmarking) – вивчення найкращого досвіду управління і впровадження його у власну діяльність;
- реінжиніринг (reengineering) – фундаментальне переосмислення діяльності та відповідні дії для досягнення різких, кардинальних змін.

Детальних їх огляд подано далі.

Аутсорсинг (англ. outsourcing, out – зовнішній, source – джерело, ресурс) на українську мову перекладається як «запозичення ресурсів ззовні», залучення зовнішніх ресурсів для виконання визначених програм. Аутсорсинг – це

виконання сторонньою організацією певних завдань, передача організацією функцій іншій компанії, що спеціалізується у відповідній сфері [3].

Аутсорсинг передбачає створення зовнішніх спеціалізованих агенцій, здатних ефективно надавати послуги у сфері публічного управління, які раніше здійснювали відповідні служби органів державної влади. На аутсорсинг найчастіше передаються такі функції, як ведення бухгалтерського обліку, перекладацькі послуги, видавничі послуги, транспортні послуги, послуги з обслуговування комп'ютерної мережі та інформаційної інфраструктури. Аутсорсингова агенція повинна забезпечувати економію фінансових ресурсів, якісне виконання переданих функцій, надання послуг вищого рівня за рахунок спеціалізації, акумуляцію новітніх технологій та передового досвіду.

Аутсорсингові служби мають статус консалтингових підрозділів, що надає їм більшої самостійності під час виконання своїх спеціалізованих функцій із застосуванням новітніх технологій. На відміну від послуг сервісу і підтримки, що мають разовий, епізодичний, випадковий характер, які обмежені початком та завершенням, на аутсорсинг передаються зазвичай функції на основі тривалого контракту (не меншого одного року). Аутсорсингові агентства не залежать ні від регіональних органів державної влади, ні від органів місцевого самоврядування, ні від системи державної служби загалом.

Аутсорсинг доцільно застосовувати для передачі органами виконавчої влади допоміжних функцій та дій щодо реалізації програм та проектів зовнішнім структурам з метою підвищення ефективності реалізації програм.

Перевагами використання методики аутсорсингу є те, що аутсорсинг дає можливість органам виконавчої влади концентруватися на основних цілях діяльності, переорієнтувати внутрішні ресурси на важливіші цілі, використовувати ресурси приватних компаній, які є недосяжними для органів виконавчої влади на даний час.

В Україні застосування аутсорсингу має обмежений характер, оскільки інформація, яка використовується в органах виконавчої влади, часто є конфіденційною, що унеможлиблює виконання певних функцій державного

управління сторонніми організаціями.

Ще одним інноваційним інструментом управління програмами і проектами є бенчмаркінг, що передбачає адаптування до власних умов найкращого досвіду управління. В основу бенчмаркінгу встановлена ідея еталонного порівняння. Він дозволяє зрозуміти, як працюють провідні компанії, і досягти таких самих, або кращих, результатів.

Терміном «бенчмаркінг» (benchmarking) позначається один з методів удосконалення діяльності, назва якого походить від англійських слів “bench” («початок відліку», «рівень», «висота») та «mark» (відмітка). Це словосполучення трактується по-різному: «опорна відмітка», «еталонне порівняння».

У японській мові існує вираз «dantosu», який перекладається як «прагнення стати кращим з кращих» і виражає суть поняття «бенчмаркінг». Засновниками бенчмаркінгу вважають японців, які навчилися ідеально копіювати досвід європейців та американців, виявляти його сильні і слабкі сторони, удосконалювати та застосовувати в себе [2].

Бенчмаркінг – це процес пошуку, вивчення і впровадження найкращих з відомих методів управління. Він спрямований на пошук, оцінку та навчання у тих, хто досяг найкращих результатів у даній сфері.

Бенчмаркінг має низку переваг, а саме: чітке розуміння того, як організація повинна виглядати після впровадження змін; сприяння зниженню ризику, запобігання помилкам, а також часовим і фінансовим витратам, які пов'язані з набуттям досвіду.

Основними цілями бенчмаркінгу є підвищення ефективності діяльності, прискорення процесу змін і управління ним, розширення кругозору керівників, усвідомлення досягнень світового рівня.

Основними видами бенчмаркінгу є:

- горизонтальний (пошук, вивчення і застосування окремих операцій та технологій для покращення результатів діяльності організації);
- вертикальний (пошук, вивчення і застосування кращих досягнень,

що охоплюють повний цикл діяльності усієї установи в цілому);

- внутрішній (порівняння окремих операційних дій з подібними в самій установі і виявлення того, що необхідно удосконалювати);
- зовнішній (пошук і вивчення кращого досвіду серед інших компаній з метою визначення можливості його застосування);
- інституційний (процес вдосконалення окремої організації на основі кращих зразків діяльності і досягнення ефективності інших організацій);
- корпоративний (процес вдосконалення групи установ на основі партнерських відносин, обміну та розповсюдження досвіду) [5].

Бенчмаркінг базується на виконанні функцій планування, дослідження, аналізу, адаптації, удосконалення. Використання бенчмаркінгу передбачає чітку постановку завдань і визначену послідовність етапів:

- вивчення, структуризація проблем;
- постановка мети та завдань вирішення окремої конкретної проблеми;
- пошук організації-еталону, в якій ці проблеми розв'язуються ефективніше;
- аналіз інформації щодо стану та вирішення проблем в організації-еталоні;
- вивчення управлінських процесів та досягнутих конкретних результатів, а також переваг і успішних проектів та шляхів їх реалізації;
- успішна адаптація досвіду, корисних рішень, методів управління та методик вирішення проблем до особливостей функціонування організації;
- оцінка ефективності вирішення проблеми шляхом порівняння отриманих результатів з результатами організації-еталона [2].

Бенчмаркінг – тривалий, безперервний процес. Досягнення одноразових позитивних результатів не є кінцевою метою проведення бенчмаркінгу. Він дозволяє зрозуміти, як працюють провідні організації, і досягнути таких же, а можливо, навіть вищих результатів, а також скоротити витрати, підвищити

показники ефективності та результативності. Бенчмаркінг є альтернативним методом планування, в якому завдання визначаються не від досягнутого, а на основі аналізу показників конкурентів. Еталонами для порівняння є не тільки досягнення конкурентів, але й найкращий досвід провідних організацій інших галузей, чи встановлені стандарти, яких повинна досягнути організація.

У програмно-цільовому управлінні на бенчмаркінг покладається завдання вивчення та аналізу суспільних проблем та перенесення досвіду їх розв'язання на вітчизняні терени. Разом з тим, існують певні труднощі використання бенчмаркінгу для розробки цільових програм і проектів: важко знайти ідентичну проблему; існує безперервна потреба в пошуку досконаліших методів діяльності; зібрану інформацію про передовий досвід необхідно певним чином трансформувати для застосування у вітчизняній практиці управління.

Та незважаючи на це, бенчмаркінг найдоцільніше використовувати для встановлення показників досягнення цілей програм та проектів на основі досвіду зарубіжних країн, вітчизняних нормативно-правових актів та досвіду розробки і реалізації програм і проектів інших областей України.

Ще одним інноваційним інструментом управління цільовими програмами і проектами є реінжиніринг. Реінжиніринг визначається як перегляд фундаментальних основ, на яких будується організація, шляхом радикального переконструювання її процесів, систем і структур навколо бажаних результатів.

Перш за все він сфокусований на вимогах та очікуваннях клієнтів, а вже потім на реструктуризації, інноваціях продукції, послуг, технологічного забезпечення і управління. Принципами реінжинірингу є:

- організація діяльності на основі результатів, а не функцій (діяльність повинна бути організована на основі результатів для зручності клієнтів, а не на основі функцій для зручності роботи підрозділів);
- одночасне, паралельне виконання завдань для зниження часових витрат (сучасні споживачі не хочуть чекати тривалого послідовного здійснення різних програм, тому державні службовці повинні успішно реалізовувати кілька програм і проектів одночасно);

- доступність інформації і переміщення прийняття рішень у джерела виникнення проблем (одержання інформації відразу, в будь-який час, у будь-якому місці й у будь-якій кількості, необхідній для прийняття рішень);
- акцентування уваги на здійсненні видів діяльності, що безпосередньо пов'язані із забезпеченням потреб споживачів (види діяльності не є однаково важливими, тому більшу увагу слід приділяти тим, які поліпшують взаємозв'язок із споживачами і фокусуються на їхніх потребах);
- зміна ролі управління з віддання вказівок, перевірок і контролю на комунікації, підтримку, передачу повноважень і надання допомоги;
- встановлення і використання в діяльності завищених, цілей, що дозволить згуртувати для їх досягнення усі підрозділи та усіх службовців;
- застосування методу «зворотної побудови ланцюжка», який означає визначення кінцевої мети та кінцевих результатів, а потім поетапне повернення до початкового стану;
- початок діяльності з «чистого листа», що наділяє відчуттям новизни, яка сприяє розвитку креативних підходів і впровадженню інновацій, однак це не означає нівелювання попередніх досягнень;
- докорінний перегляд змісту, процедур, процесів та принципів діяльності, що приводить до істотних змін діяльності загалом;
- перехід від тактичних моделей удосконалення («робіть це краще» чи «робіть це з меншими витратами») до стратегічних моделей («як це повинно бути зроблене») [4].

Метою реінжинірингу є різкі, швидкі, кардинальні зміни за короткий проміжок часу замість покрокових перетворень та «безперервного удосконалення», що притаманне іншим моделям. Цей метод передбачає підвищення якості, зменшення вартості, зменшення розмірів, скорочення витрат, проте не враховує людський чинник та мотивацію працівників.

Ознаками реінжинірингу є: поділ завдань на простіші, які легше виконувати; виконання завдань програми у своєму природному порядку;

виконання заходів найкращим способом, яким вони можуть бути зроблені; скорочення перевірок і контролю за виконанням окремих завдань; відповідність між роботою, структурою, методами, цінностями; узгодженість роботи із змінами середовища; нагородження за досягнуті результати, а не за діяльність.

Реінжиніринг широко використовувався у приватному секторі та дуже обмежено у державному управлінні, оскільки він пропагує радикальні зміни, які можуть загрожувати інтересам суспільства. При розробці цільових програм та проектів застосування реінжинірингу вимагає їх швидкої реалізації, докорінного вирішення проблем, та досягнення різких, кардинальних змін.

Підсумовуючи вище сказане, можна дійти висновку, що інноваційними інструментами управління цільовими програмами та проектами є: аутсорсинг, бенчмаркінг та реінжиніринг.

Описаний перелік допускає можливість появи нових інструментів, які повинні характеризуватися зв'язаністю і узгодженістю. Проте їх застосування в повному обсязі вимагає значних фінансових ресурсів, що не завжди під силу розробникам і виконавцям програм. Разом з тим у такому прямолінійному підході немає необхідності, оскільки одні і ті ж інструменти працюють неоднаково в різних умовах. Основна проблема полягає в тому, щоб з урахуванням накопиченого світового досвіду вибрати і використовувати найбільш ефективні в конкретних умовах інструменти управління цільовими програмами і проектами і зосередити на них ресурси з найменшими витратами.

За результатами аналізу можна зробити такі висновки. Уточнено зміст інноваційних інструментів, які доцільно використовувати при управлінні цільовими програмами та проектами. Такими інструментами є аутсорсинг, бенчмаркінг, реінжиніринг.

При розробці цільових програм і проектів доцільно використовувати аутсорсинг (передача визначених функцій управління стороннім організаціям). Залучення до розробки та реалізації цільових програм і проектів провідних експертів, представників місцевої влади, ділових кіл та безпосередньо громадян підвищить ефективність реалізації програм.

Бенчмаркінг (вивчення найкращого досвіду) доцільно використовувати у програмно-цільовому управлінні, зокрема для розробки індикаторів досягнення цілей програм і проектів, взявши за основу закордонний досвід органів влади, вітчизняний досвід інших областей України, чи нормативні показники, розроблені органами виконавчої влади. Це дозволить порівняти рівень досягнутих результатів із запланованими, а також виявляти найкращі варіанти вирішення подібних проблем, на які спрямовано розробку програм і проектів.

Реінжиніринг (переосмислення змісту діяльності) доцільно використовувати з метою усунення дублювань завдань і заходів програм і проектів. Це дозволить фундаментально переосмислити зміст програм та запровадити дії для досягнення різких, кардинальних змін.

Використання зазначених інноваційних інструментів забезпечить ефективне та результативне управління цільовими програмами та проектами, що дозволить ефективно вирішувати комплексні регіональні проблеми та подолати негативні тенденції розвитку регіонів.

У перспективі планується досліджувати питання оцінювання результатів проектів, програм і стратегій розвитку регіонів за допомогою збалансованої системи показників; а також вивчати можливість застосування інших бізнес – стратегій управління в органах державної влади та місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності та результативності їх роботи.

Список використаних джерел

1. *Голобуцький О. П.* Електронний уряд / О. П. Голобуцький, О. Б. Шевчук. – К. : Атлант, 2002. – 174 с.
2. *Лащенко О.* Бенчмаркінг як елемент системи муніципального маркетингу / Оксана Лащенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 3 (29). – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – С. 272–278.
3. *Мартиненко В. М.* Інноваційний процес розвитку організаційних форм реалізації регіональної кадрової політики у сфері публічного управління / В. М. Мартиненко // Інноваційні технології та механізми державного управління на регіональному рівні : матеріали наук.-практ. конф. (28 листопада та 21 грудня 2006 р., м. Харків). – Х. : ХарПІДУ НАДУ, Магістр, 2007. – С. 112–118.
4. *Одінцова Г. С.* Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін. – К. : Професіонал, 2008. – 288 с.

5. Пахомова Т. Бенчмаркінг як інструмент управління якістю в системі державного управління / Тетяна Пахомова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 2 (30). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 358–363.

6. Рач В. А. Практичні інструменти регіонального та місцевого розвитку : навч. посіб. / [В. А. Рач, А. Гоне, М. А. Черенкова та ін.] ; за заг. ред. Валентина Анатолійовича Рача. – Луганськ : Віртуальна реальність, 2007. – 156 с.

7. Рудніцька Р. М. Перспективи використання управління за результатами для підвищення ефективності державного управління / Руслана Михайлівна Рудніцька // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ; за заг. ред. А. О. Чемериса. – Вип. 8. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – С. 307–315.

8. Федорчак О. В. Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління / О. В. Федорчак // Державне управління : теорія та практика [Електрон. ресурс] : електрон. наук. фах. журнал НАДУ при Президентіві України. – Вип. 1. – К. : НАДУ, 2006. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej3/txts/02-FEDORCHAK.pdf>.

9. Цегольник П. А. Технологія управління проектами в державному управлінні : потенціал застосування та шляхи підготовки фахівців / Петро Цегольник // Вісн. УАДУ. – Вип. 3. – К. : УАДУ, 2001. – С. 346–353.

10. Чикаренко І. А. Проектний підхід як один із засобів підвищення ефективності діяльності / І. А. Чикаренко // Теорія та практика державного управління : Державне управління та місцеве самоврядування : матеріали IV Міжнар. наук. конгресу (м. Харків, 26 лютого 2004 р.). – Вип. 9. – Х. : ХарРІДУ НАДУ, Магістр, 2004. – С. 24– 26.

Fedorchak O. V. Innovative management mechanisms of targeted programs and projects.

Innovations in a management of targeted programs and projects are described, in particular: outsourcing, benchmarking, reengineering. Possibilities of their application in public administration for development of targeted programs and projects are analyzed and explained.

Key words: innovations, targeted programs, projects, outsourcing, benchmarking, reengineering.

Федорчак О. В. Инновационные инструменты управления целевыми программами и проектами.

Рассмотрены инновации в управлении целевыми программами и проектами, в частности: аутсорсинг, бенчмаркинг, реинжиниринг. Проанализированы и обоснованы возможности их применения в государственном управлении для разработки целевых программ и проектов.

Ключевые слова: инновации, целевые программы, проекты, аутсорсинг, бенчмаркинг, реинжиниринг.