

О. І. ОВЧАРЕНКО

ЗАСТОСУВАННЯ ЛОГІКО-СТРУКТУРНОГО ПІДХОДУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Розглянуто характеристичні особливості нового публічного менеджменту, надано відмінні риси і етапи логіко-структурного підходу, проаналізовано використання логіко-структурного підходу в діяльності органів влади.

Ключові слова: логіко-структурний підхід, новий публічний менеджмент, проектно орієнтоване державне управління.

The characteristic features of the new public management are analyzed; the distinctive features and stages of logical framework approach are given; the use of the logical framework approach in the work of government bodies is analyzed.

Key words: logical framework approach, new public management, project-oriented public administration.

В основі проектно орієнтованого управління лежить розуміння діяльності організації як такої, що складається не з функцій, а з низки взаємопов'язаних проектів, спрямованих на досягнення загальної мети організації. Упровадження принципів проектно орієнтованого управління в діяльність різного роду організацій отримало суттєве розповсюдження в 1980-і рр. та особливо в 1990-і рр. Причому, якщо спочатку дані принципи знайшли впровадження в організаціях приватного сектора, то згодом вони стали упроваджуватися і в органах влади, що було пов'язано з реалізацією нових моделей державного управління, які отримали узагальнюючу назву “новий публічний менеджмент”.

Дослідження щодо використання проектно орієнтованого управління в органах влади викладено в роботах таких учених, як В. Дзюндзюк, М. Лисичко, А. Ліпенцев, А. Черемис.

Мета статті – проаналізувати логіко-структурний підхід як один з проектних підходів, що використовуються в діяльності органів влади.

Підвищення ефективності діяльності публічних організацій у цілому безпосередньо зв'язано з пошуком і запровадженням нових форм державного управління, переходом до нових моделей. І дійсно, характерною рисою змін, що відбуваються в багатьох країнах останні двадцять років у галузі державного управління, є те, що його стала, ієрархічна форма, когнра переважала протягом більшої частини ХХ ст., замінюється гнучкими, ринково орієтовними формами. Причому, це не просто перехід до нового стилю управління, а зміна ролі владних структур у суспільстві і їхніх відносин з громадянами. Традиційне державне

управління дискредитувало себе і теоретично, і практично, тому на зміну йому приходять нова парадигма.

Ця нова парадигма суперечить деяким основам, котрі раніше для державного управління вважалися фундаментальними і незмінними. По-перше, це стосується віри в те, що публічні організації повинні організовуватися відповідно до бюрократичних принципів, що їх найбільш повно і точно було описано М. Вебером [2]. Вважалося, що саме вони і тільки вони здатні забезпечити найкраще управління організаціями, у першу чергу, публічними.

По-друге, визнання того, що, будучи утягнутими у процес реалізації політики, публічні організації стають прямими постачальниками послуг населенню за допомогою бюрократичного механізму.

По-третє, думки щодо необхідності поділу політичної й адміністративної діяльності адміністрації повинні бути інструментами, що виконують інструкції, у той час як визначення політики і стратегій є прерогативою політичних лідерів, і це створює систему підзвітності.

По-четверте, стосується погляду на державне управління як на особливу форму адміністрування, що вимагає наявності професійної бюрократії, яка б мала певні гарантії зайнятості “на все життя”, можливість і здатність служити однаково будь-якому політичному лідеру.

На сучасному етапі виявилось, що всі ці принципи, які здавалися істинами, вже не є адекватними реаліям, хоча не обійшлося без тривалої й активної дискусії. Виявилось, що бюрократія – це не єдиний шлях забезпечення діяльності публічних організацій. У приватному секторі розробляються гнучкі системи менеджменту, що з часом адаптуються для організацій публічного сектора. Публічні організації не завжди повинні діяти прямо, вони також можуть діяти опосередковано, за допомогою субсидій, контрактів або через різні регуляторні механізми. Неможливе також повне розмежування політичної й адміністративної діяльності, оскільки вони тісно переплетені, і те, що в основі кращої системи підзвітності лежать суспільні вимоги. Переглядається і саме поняття “державне управління”, що спричиняє перехід від адміністрування до менеджменту, поступово йде відмовлення від формування і підтримки “довічної бюрократії”.

Усе це призвело до того, що в 1990-х рр. у багатьох країнах почала впроваджуватися принципово нова модель державного управління [3], яка мала кілька варіантів, що дещо розрізняються між собою, але мають однакову суть: “публічний менеджеризм”, “новий публічний менеджмент”, “ринкове державне управління”, “пост-бюрократична парадигма”, “підприємницький уряд”.

Хоча назви використовуються різні, сутність залишається незмінною, оскільки, по суті, всі згадані варіанти нової моделі державного управління наголошують на переході від традиційної бюрократії до форм, орієнтованих на споживача, ринок і власних співробітників, на переході від адміністрування до менеджменту.

Незважаючи на те, що новий публічний менеджмент є поняттям дещо узагальнюючим, можна виділити сім його основних характеристичних особливостей:

1. Поява професійного менеджменту в публічному секторі. Це означає, що керівникам надають можливість управляти самостійно, не дотримуватися лише чужих вказівок і інструкцій, а приймати власні рішення в рамках своїх повноважень, перетворюючи їх тим самим з адміністраторів у менеджерів. Публічні менеджери вже не є просто реалізаторами політики і стратегії, вироблених іншими, а мають можливість безпосередньо брати участь у їхньому формуванні. Однак поряд зі збільшенням самостійності збільшується і персональна відповідальність керівників за результати діяльності, внаслідок чого відбуваються відмова від принципу довічної зайнятості державних службовців, принципу анонімності в діяльності публічних організацій і перехід переважно на контрактну систему наймання співробітників.

2. Зміщення акцентів з процедур на результати, приділення більшої уваги контролю над кінцевим результатом. У традиційній моделі державного управління основна увага приділялася дотриманню встановлених процедур у діяльності організацій і вхідним ресурсам, що надходять в організацію, а не кінцевим результатам. Це породжувало, з одного боку, рутинність діяльності і нездатність швидко й адекватно реагувати на зміни, що відбуваються, а з іншого – таку практику, коли організації будь-яким чином витрачали кошти, що надійшли, для того, щоб в наступному році не одержати меншого бюджету, не замислюючись, виправдані подібні витрати чи ні, до якого кінцевого результату вони можуть привести. Зміщення акцентів у діяльності публічних організацій саме на результати, не в останню чергу пов'язане зі з'явленням професійного менеджменту, дозволило оптимізувати розподіл ресурсів з погляду на досягнення поставлених завдань, перейти до довгострокового планування і стратегічного менеджменту.

3. Наявність ясних стандартів та індикаторів ефективності. Зміщення акцентів у діяльності публічних організацій на результати і впровадження стратегічних підходів потребує від організацій ясного визначення своєї місії, цілей і завдань. Для того щоб відслідковувати й оцінювати рух організації до їхнього досягнення, оцінювати кінцеві результати діяльності, необхідні ясні і зрозумілі індикатори ефективності, що відбивають певні стандарти. У новому публічному менеджменті вимірювання ефективності є обов'язковим і невід'ємним аспектом організаційної діяльності, хоча і визнається, що здійснювати таке вимірювання значно складніше, ніж у приватному секторі.

4. Тенденція до дезагрегування організаційних одиниць у публічному секторі. Дана тенденція виникла багато в чому як наслідок того, що в новому публічному менеджменті діяльність організацій сфокусована навколо задач, а не функцій, навколо кінцевих результатів, а не процедур. Це вимагає певних змін у самих організаціях як якісних, так і кількісних. До другого типу змін саме й належить дезагрегування, основна мета якого – зробити організації (чи підрозділи) більш гнучкими і, деякою мірою, більш керованими, що дозволяє підвищити їхню адаптивність, реактивність і ефективність.

5. Упровадження елементів конкуренції в публічному секторі. Звичайно, існування “повноцінної” конкуренції в публічному секторі не уявляється можливим внаслідок специфіки послуг, що надаються публічними організаціями. Проте деякі елементи конкуренції, а саме зовнішні підряди і тендерні процедури, широко й успішно використовуються в новому публічному менеджменті, що дозволяє як підвищити якість послуг, так і знизити витрати на їхнє забезпечення.

6. Широке запозичення й адаптація управлінських практик приватного сектора. Даний пункт пояснень не потребує, однак слід зазначити, що новий публічний менеджмент підійшов досить обережно і виважено до запозичення практик із приватного сектора, з урахуванням специфіки публічного сектора і відмінностей між цими двома секторами.

7. Акцентування на більшій дисципліні й ощадливості у використанні ресурсів. Дана риса нового публічного менеджменту з’явилася як закономірний наслідок оцінки ефективності діяльності публічних організацій, яка раніше була відсутня, перенесенню уваги з процедур на кінцеві результати і підвищення особистої відповідальності керівників.

Новий публічний менеджмент, як видно з його особливостей, знаменує собою відмовлення від бюрократичних принципів організації діяльності публічних організацій, впровадження нових принципів, у тому числі й проектно орієнтованих.

У зв’язку з упровадженням принципів проектно орієнтованого управління в діяльність органів влади виникає закономірне питання: який з проектних підходів найкращим чином підходить до специфіки даних організацій, оскільки їх існує декілька. На наш погляд, якнайкращим тут є логіко-структурний підхід (ЛСП), який показав свою ефективність у різноманітних проектах, здійснюваних багатьма міжнародними, урядовими і некомерційними організаціями. Наприклад, ЛСП є офіційною методологією управління проектами в таких організаціях, як Всесвітній банк, ЮНІСЕФ, ЮСЕЙД, ТАСІС тощо.

Даний підхід є цілісною методологією, містить основні широко відомі методи і ефективно їх доповнює низкою найважливіших аспектів управління проектами, зокрема, надаючи особливу увагу таким аспектам:

- чітке визначення мети і змісту проекту на основі всебічного аналізу вирішуваних проблем, урахування основних умов реалізації, інтересів залучених сторін, а також ризиків і гіпотез, закладених в проєкті;

- ухвалення чітко виражених, кількісно і якісно вимірюваних показників успішності реалізації і завершення проекту (програми);

- чітке однозначне визначення того, за що повинен відповідати керівник, члени групи управління й інші учасники в процесі досягнення поставлених завдань і чому;

- виділення ключових елементів проекту і визначення їх взаємозв’язку, так щоб це сприяло полегшенню аналізу, реалізації і оцінки;

- перенесення уваги при оцінці проекту з питання “хто є винуватим?” на питання “який найреалістичніший курс подальшої роботи?” [4].

ЛСП включає такі основні етапи [5]:

- аналіз зацікавлених сторін;
- аналіз проблем;
- аналіз цілей;
- формулювання основних припущень і чинників ризику;
- визначення показників прогресу реалізації і ступеня досягнення мети проекту;
- складання логіко-структурної схеми проекту;
- подальша розробка проекту;
- розробка системи управління проектом;
- моніторинг, звітність, оцінка проекту.

Розглянемо дані етапи докладніше.

1. Аналіз зацікавлених сторін. Він включає ідентифікацію окремих осіб, груп, організацій, інтересів яких проект може торкнутися, визначення їх основних ключових проблем, зіткнення інтересів, обмежень і можливостей. Завдання даного етапу розв'язуються шляхом вивчення наявних матеріалів, проведення спеціальних досліджень, контактів і обговорень із зацікавленими сторонами. Для проведення аналізу участі кожної із зацікавлених у проекті організацій може робитися інституційна оцінка, інструментом якої є SWOT-аналіз.

2. Аналіз проблем. На цьому етапі здійснюється формулювання проблем, визначення їх причинно-наслідкових зв'язків і побудова дерева проблем. Дерево проблем є простим ієрархічним розташуванням проблем. Для його побудови важливо привернути основні зацікавлені сторони. Із задалегідь сформульованих проблем кожному учаснику аналізу пропонується вибрати одну як центральну, тобто таку проблему, яку він вважає центром всієї проблематичної ситуації, і представити свої пропозиції у письмовій формі.

Зрозуміло, що у своєму первинному виборі центральної проблеми кожна із зацікавлених сторін керуватиметься своїм власним інтересом у проекті і своїми власними проблемами. Тому обговорення всього спектру центральних проблем слід вести до тих пір, поки учасниками зустрічі не буде досягнуто угоду по одній центральній проблемі. Вона буде початковим пунктом побудови дерева проблем.

3. Аналіз цілей. Виходячи з побудованого дерева проблем, будується дерево цілей проекту, досягнення яких дозволить розв'язати виявлені проблеми. При цьому виділяють такі рівні:

- загальна мета – мета проекту (програми) більш високого рівня, внесок в який даний проект призначений внести;
- мета (цілі) проекту – внесок проекту в досягнення загальної мети шляхом використання результатів проекту;
- результати проекту – ті значущі вихідні продукти, які отримають користувачі проекту по його завершенні;
- дії, необхідні для перетворення ресурсів на результати проекту.

При цьому важливо чітко розмежувати мету, результати і дії та відповідно визначити сфери відповідальності, зокрема, керівників проекту. При їх

визначенні виходять з їхньої керованості з боку керівника(-ів) проекту, що у свою чергу залежить від припущень, закладених в проект і властивих йому ризиків. Керівник(и) проекту несе відповідальність за ефективне використання ресурсів і досягнення результатів і не може нести пряму відповідальність, наприклад за використання послуг, що надаються проектом. Але він може здійснювати протягом певного періоду моніторинг пов'язаних з цим ризиків і припущень, і тоді має сенс включити необхідність вказаного моніторингу у формулювання результатів проекту. Дії та необхідні ресурси при проведенні ЛСП визначаються укрупнено, у вигляді основних компонентів проекту та груп ресурсів, а їхня деталізація проводиться при подальшій розробці проекту.

Після аналізу цілей проект повинен бути готовим для проведення детального планування, внаслідок чого може знаходитись уточнення прийнятих раніше формулювань цілей, результатів і дій.

4. Формулювання основних припущень і чинників ризику. Для успішної реалізації проекту і оцінки його результатів важливо чітко сформулювати основні припущення і чинники ризику, невіддатливі контролю з боку керівництва проекту і такі, що можуть мати серйозний негативний вплив на виконання проекту. Аналіз і розробка відповідних заходів протидії здійснюється відомими методами аналізу ризиків [1].

5. Визначення показників прогресу реалізації і ступеня досягнення мети проекту. Для ефективного управління ходом реалізації проекту і оцінки ступеня досягнення його мети необхідно визначити відповідні показники, способи і джерела інформації для їх вимірювання. До показників висувається вимога віддзеркалення в них таких характеристик, як якість, кількість і час. Слід стежити за тим, щоб відібрані показники були пов'язані з конкретною метою, щоб вони дійсно свідчили, досягнута мета чи ні.

6. Складання логіко-структурної схеми проекту. На основі результатів, отриманих на попередніх етапах, складають логіко-структурну схему проекту. Логіко-структурна схема проекту дозволяє дати коротке і легко зрозуміле представлення складних проектів, їхніх цілей, основних компонентів і зв'язків між ними, необхідних ресурсів, важливих для успіху проекту припущень і ризиків, а також визначення сфери відповідальності керівників проекту. Дана схема є основою для подальшої розробки проекту.

7. Подальша розробка проекту. Після складання логіко-структурної схеми можна приступати до подальшої розробки проекту, яка буде деталізацією рішень, прийнятих при розробці даної схеми. Тут вирішуються традиційні питання планування проектів, такі як складання графіків робіт, визначення необхідних ресурсів, розробка бюджетів, визначення характеристик ефективності проекту (економічної, соціальної тощо), визначення джерел і способів фінансування, проектування організаційних схем управління, розробляються плани закупівель, вибираються способи управління ризиками тощо.

При вирішенні цих питань користуються добре відомими в практиці такими методами і підходами, як складання різних за глибиною агрегації структур необхідних робіт, календарне планування, методи розробки бюджетів, визначення ефективності проєктів, методи управління ризиками тощо. При цьому обсяг і детальність розробки визначаються характером і масштабом проєкту, а також регламентуючими документами по розробці проєктів, прийнятими в тій чи іншій організації.

8. Розробка системи управління проєктом. Система управління проєктом формується на ранніх фазах життєвого циклу проєкту і багато в чому визначається його предметною сферою, масштабом, складом учасників, оточенням. Для крупних і середніх проєктів є характерною багаторівневість системи управління з розподілом на стратегічне і оперативне управління. При цьому стратегічне управління зазвичай здійснюється вищими рівнями відомчого, корпоративного управління або спеціально створеними Координаційними радами, особливо, у разі складних проєктів з великою кількістю учасників. Оперативне управління здійснюється групою управління проєктом.

9. Моніторинг, звітність, оцінка проєкту. Моніторингу проєкту надається особлива увага, і він здійснюється на всіх рівнях управління проєктом. Особливо жорсткому контролю піддаються процеси закупівель і витрачання коштів і відповідність поточної ситуації запланованим цілям проєкту.

При побудові системи моніторингу виходять з цілей проєкту, структури робіт, визначених у логіко-структурній системі показників досягнення цілей, показників виконання конкретних заходів щодо усунення раніше виявлених проблем тощо. Періодичність контролю і звітності залежить від рівня управління, стану проєкту, його характеру і для різних проєктів може варіюватися від одного разу на тиждень до одного разу на рік. Використовуються різні форми звітності, що містять основні фінансові і фізичні показники, визначені в логіко-структурній схемі, графіках робіт та витрачання коштів. Окрім цього регулярно проводяться огляди ходу виконання проєкту шляхом сумісного обговорення основними зацікавленими сторонами стану справ, оцінки стану реалізації проєкту і вироблення планів подальших дій.

Заходи з регулювання ходу проєкту можуть бути різними, починаючи зі спільних заходів щодо розв'язання виниклих проблем, закінчуючи зміною цілей проєкту (реструктуризація проєкту) або його передчасним закриттям у разі недоцільності подальшого продовження.

Одним із засобів контролю над підготовкою і реалізацією проєкту є регулярне проведення оцінок проєкту, зазвичай, після кінця підготовки, в середині та після завершення. Основною метою при цьому є визначення відповідності стану проєкту його цілям. По закінченню підготовки проєкту незалежна оцінка допомагає визначити обґрунтованість цілей проєкту і відповідність рівня розробки обраним цілям. Проміжні оцінки дають можливість визначити, чи зберігається актуальність цілей проєкту і чи відповідає стан проєкту цим цілям. Після закінчення проєкту в ході оцінки визначається ступінь досягнення мети, основні проблеми реалізації, аналізуються основні причини цих проблем, формулюються рекомендації для майбутніх проєктів близького характеру.

Логіко-структурний підхід може бути успішно застосованим до будь-якого виду проектів. Але, як показує практика, особливо добре він зарекомендував себе у здійсненні проектів, пов'язаних з підвищенням ефективності діяльності органів державного управління, різних державних структур та інших некомерційних організацій, де в основному реалізуються соціальні або організаційні проекти. Більш поглибленого вивчення вимагають ситуації, коли використання логіко-структурного підходу є найбільш ефективним порівняно із іншими проектними підходами.

Література:

1. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади : монографія / А. О. Черемис, М. Д. Лисичко, А. В. Ліпенцев [та ін.] ; за заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 152 с.
2. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер. – М. : Прогресс, 2000. – 808 с.
3. Дзюндзюк В. Б. Новий публічний менеджмент / В. Б. Дзюндзюк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”. – 2003. – № 1. – С. 76–81.
4. Планирование, Мониторинг, Отчетность. Комплект проектной документации. – М. : Представительство ЮНИСЕФ в РФ, 2004. – 277 с.
5. LFA – a flexible tool for participatory development. – Danida (Danish Agency for International Development Cooperation), February, 1996. – 307 p.

Надійшла до редколегії 15.09.2014 р.

УДК 354: 32.019.51

М. Л. ПАХНІН

ПРИНЦИПИ, ЗАВДАННЯ ТА ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Розглянуто особливості державної інформаційної політики в сучасних умовах. Виділено головні стратегічні завдання щодо розвитку інформаційної сфери в Україні, визначено напрями діяльності органів державної влади щодо встановлення існуючих і виявлення потенційних інформаційних загроз, запропоновано заходи щодо їх попередження.

Ключові слова: держава, інформація, інформаційна політика, інформаційні потреби, інформаційні ресурси, інформаційна інфраструктура, інформаційні загрози, інформаційно-психологічна безпека.

Features of state information policy in the present context have been elucidated. The key strategic objectives of information sector development in