

П. І. Гаман,

д. держ. упр., доцент, Східноєвропейський університет економіки і менеджменту

ТЕХНОЛОГІЯ ОПТИМАЛЬНОГО ЗАДІЯННЯ РЕСУРСІВ ТА ПОТЕНЦІАЛІВ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

Обґрунтовано проектний менеджмент у державному управлінні та місцевому самоврядуванні. Проведено аналіз середовища стосовно проектів модернізації, які спрямовуються на виявлення загроз та можливостей, що можуть виникати в ньому по відношенню до органу управління, а також сильних і слабких сторін, що характеризують територіальну громаду та орган управління.

A project management is grounded in state administration and local self-government. The analysis of environment is conducted in relation to the projects of modernization which head for the exposure of threats and possibilities, which can arise up in him in relation to an organ to the management, and also strong and weak sides which characterize territorial society and management organ.

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, модернізація, орган управління, проектний менеджмент, територіальна громада.

ВСТУП

Стратегічне планування на муніципальному рівні дозволяє як громадянам, так і органам місцевого самоврядування усвідомлювати реальну перспективу розвитку своєї території, здійснювати раціонально осмислений (нуково обґрунтований) стратегічний вибір, а не "йти" лише за подіями, реагувати тільки на події, які стали реальністю. Розробка і реалізація такої стратегії вимагає вбудування ефективного механізму погодження дій, встановлення відносин відкритості та довіри між місцевою владою, громадськістю і бізнесом, а також упровадження дієвої технології їх конструктивної співпраці.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Значний внесок в осмислення нагальних проблем місцевого самоврядування та дослідження шляхів їх розв'язання зробили сучасні фахівці: В. Авер'янов, В. Бабаєв, М. Баймуратов, О. Батанов, Р. Батлі, Р. Бекет, Ю. Битяк, В. Васильєв, С. Вобленко, В. Воронкова, А. Гошко, Г. Грибанова, Г. Джонес, В. Дзюндзюк, В. Ігнатов, І. Козюра, М. Корнієнко, А. Коулсон, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Молодцов, Т. Морозова, А. Нечитайленко, Р. Парк, В. Пилін, М. Пухтинський, О. Салов, В. Сєрьогін, А. Ткачук, Е. Харлоф, С. Чалий, О. Черкасов, Ю. Шаров, Г. Шоллер, О. Ярмиш, В. Ясюнас та ін.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— обґрунтувати проектний менеджмент у державному управлінні та місцевому самоврядуванні;
— провести аналіз середовища стосовно проектів модернізації, які спрямовуються на виявлення загроз та можливостей, що можуть виникати в ньому по відношенню до органу управління, а також сильних і слабких сторін, що характеризують територіальну громаду та орган управління.

РЕЗУЛЬТАТИ

Загальними передумовами муніципального соціально-економічного розвитку за ринкової економіки вважаються, по-перше, перетворення населеного пункту чи територіальної громади на незалежного економічного суб'єкта ринку; по-друге, його зміцнення як соціальної системи, що об'єднує незалежних суб'єктів ринку. Звідси стають можливими:

- динамічність розвитку;
- конкуренція за ресурси;
- консенсус економічних рішень.

Виходячи з цього, головною метою сучасної Програми соціально-економічного розвитку муніципального утворення можна вважати створення якісного сучасного внутрішнього середовища як сукупності сприятливих умов для життєдіяльності і окремого громадянина, і господарюючих суб'єктів. Йдеться, зокрема, про повноцінну зайнятість населення, отримання громадянами високих і стійких прибутків, доступність широкого спектру соціальних послуг (включаючи і банківські кредити щодо освіти, житла тощо), гарантії стосовно високих екологічних стандартів життя і т.ін. Окрім того, мається на увазі сприятливе підприємницьке (виробництво та послуги) середовище як комплекс правових, податкових, організаційних та інших умов, що стимулюють збереження і розвиток господарчої діяльності у різних формах.

Зазначена Програма має повністю відповідати технології сучасного проектного менеджменту, що набуває свого поширення в діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування сучасного західного суспільства.

Проектний менеджмент у державному управлінні та місцевому самоврядуванні — це сучасне управління соціальними проектами. Проектом (від лат. projectus — кинутий вперед) вважається план, програма або задум застосування тимчасової дії, яка виконується задля створення чо-

гось унікального у стосунках суб'єкта і об'єкта державного управління чи місцевого самоврядування (нова якість соціальної системи — місто, селище, село; якісні управлінські послуги; сприяння розвитку людських ресурсів та окремих галузей сучасного виробництва тощо). При цьому тимчасовість дії означає, що будь-який проект має певні терміни застосування, тобто початок і кінець, а унікальність, — що результат від запровадження проекту набуває принципових відмінностей у порівнянні з початковим станом у стосунках суб'єкта і об'єкта державного управління (удосконалення механізмів впливу суб'єкта та якісні зміни стану об'єкта).

Соціальний проект у державному управлінні чи місцевому самоврядуванні — це проект модернізації (від франц. *modernization* — оновлення) суб'єкта і об'єкта управління, тобто їх якісного перетворення, докорінних змін відповідно до сучасних вимог або оновлення, удосконалення, надання їм та їхнім відносинам сучасного вигляду.

Повноваження суб'єкта управління:

- управління функціонуванням соціальної системи (територіальної громади);

- управління розвитком соціальної системи.

Проектний менеджмент не може сам собою запроваджуватись в державному управлінні чи місцевому самоврядуванні як нова соціальна технологія. Для цього мають визріти певні суспільні передумови, а саме:

- жага (вимога) змін у суспільній чи корпоративній свідомості — "Так погано в житті ще не було ніколи" або "Так далі жити не можна";

- нездоланна засобами толерантної комунікації складність взаємодії (співпраці) між гілками влади, нечітка визначеність їх повноважень; незначна роль місцевого самоврядування, сприймання його як придатку державної влади; не стійкий, не надійний стан підприємництва та виробництва; відсутність соціальних та правових гарантій для громадян, "втеча" із правового поля держави депутатів усіх рівнів (народні депутати стають творцями законів не "для себе" та громадян, а "під себе", задля задоволення своїх власних інтересів) тощо [3, с. 144; 5, с. 445; 6, с. 49];

- повна відсутність у суспільній свідомості і в основних виробників суспільного продукту "духу консолідації суспільства", "духу ринкових відносин" та визначення самоцінності людського життя [2, с. 54; 4, с. 56];

- достатньо швидке зростання потреб населення, що вимагає від влади таких же швидких відповідей стосовно якості та "асортименту" управлінських послуг та ін.

Чому технологія проектного менеджменту не є бажаною для окремих впливових політичних сил у суспільстві?

Це пов'язано, на наш погляд, з його суттєвими перевагами перед "архаїчним", ні до чого не зобов'язуючим плануванням незалежного "радянського" минулого, що дозволяло "поглинати" значні фінансові ресурси, не передбачаючи відповідальності за недоцільні витрати та за недосягнення передбачуваного соціально-економічного ефекту. Перевагами проектного менеджменту, з нашої точки зору, є те, що він:

- вимагає інтерактивних заходів стосовно включення до проекту модернізації (ПМ) усього активного населення відповідної території, науковців, консультантів та ін. (з'ясування змісту очікуваних змін);

- потребує партисипативних заходів щодо включення до ПМ відповідних служб, структурних підрозділів та усіх зацікавлених осіб органу ДУ та МС (виконавці змін);

- ПМ таким чином стає проектом діяльності громадян певної території, органів ДУ та МС ("спільна справа", наближення влади до громадян);

- дозволяє ефективно перейти від ситуації проблеми до ситуації її вирішення, тобто набуває значення механізму ДУ;

- сприяє максимально ефективному використанню наявних ресурсів певної території (людські, матеріально-технічні, фінансові, інформаційні, інтелектуальні тощо), доцільному здійсненню їх розподілу, використанню, поновленню та поповненню;

- змушує "перебороти" гальмування змін чи саботаж змінам окремих громадян, соціальних груп, партій, інших формальних і неформальних спільнот та об'єднань, опір яких має, з одного боку, емоційне походження, а з іншого, — викликаний вузькогоспичними потребами та інтересами ("війна" проти усіх так чи інше завжди програється);

- ПМ не можливий без поточного контролю громадськості за ходом його виконання (потребує підвищення фахового рівня в роботі ЗМІ);

- оскільки кожний проект розвивається у відповідності до його етапів, а кожен етап завершується конкретним результатом, то тільки так стає можливим наступне фінансування проекту (прозорість у використанні коштів);

- ПМ робить кожного його виконавця (чи учасника) відповідальним (дозволяє "включати" елементи самоконтролю);

- вимагає підготовлених висококваліфікованих фахівців (консультанти, аналітики, експерти та ін.), здатних зорганізувати ПМ і довести його до логічного завершення.

Не завжди є готовим до запровадження змін і орган державного управління чи місцевого самоврядування, адже усякі зміни супроводжуються "порушенням" установленого порядку, через це можливі помилки, відтак, можуть завершитись відстороненням окремих працівників від роботи. Переважно орган державного управління чи місцевого самоврядування може характеризуватися так:

- у відносинах окремого працівника та групи (команди) — окремі служби, структурні одиниці тощо — устанавлюються певні взаємні впливи і, як правило, рівні, усталені, безконфліктні стосунки, що не терплять різких змін (напруги помислення та здійснення якісних перетворень);

- роль, функції та повноваження кожного окремого працівника також є зрозумілими, стійкими, не терплять різких змін;

- структура органу управління чи самоврядування — видима частина управлінського "айсбергу", — є надзвичайно консервативною до змін, адже це пов'язано з перерозподілом функцій та можливим скороченням робочих місць.

Висновок напрошується сам собою: працівників органу державного управління чи місцевого самоврядування важко "зацікавити" до змін.

Усякий проект модернізації має певні етапи свого просування, що корелюються зі ступенем участі у ньому зацікавлених осіб.

Перший етап проекту модернізації передбачає певні підготовчі заходи, зокрема:

- усвідомлення змін, роботу між консультантом і передбачуваними учасниками проекту за принципом: "Консультант — це помічник у пошуках відповідей, але

проблема змін — це проблема учасників (працівники органів державного управління чи місцевого самоврядування), їм її і вирішувати";

— робота з учасниками у малих групах (керівники відділів, управлінь органу МС тощо), адже учасники (зокрема, працівники держадміністрації чи муніципалітету), як правило, не готові до змін, не бажають їх, діючи за бюрократичним принципом: "Дуже терміново треба зачекати" (опір керівнику, що першим доходить усвідомлення змін: "Міський голово! Не чіпайте нічого, адже більше за усе труднощів створили Ви самі!");

— спільне з'ясування змісту основних проблем, нових потреб та можливих якісних змін, а також попереднє визначення реальних засобів для їх запровадження (передусім людські та фінансові ресурси).

Учасник — це творець змін власними силами, його роль збільшується в ході виконання проекту завдяки зростаючим активності, творчості, управлінської культури, професіоналізму тощо.

Консультант — "поводир" або помічнику пошуку відповідей на запити соціальної практики: "Немає нічого більш цінного, ніж мати людину, яка знає до чого і як ми можемо прийти" [1, с. 88].

Результат першого етапу — прийняття рішення про те, щоб розпочати проект модернізації.

Управління проектом означає змусити діяти, приймати відповідальні рішення усіх його учасників.

Другий етап проекту модернізації пов'язаний з аналітичною роботою, діагностикою (оцінка, SWOT-аналіз).

Аналітичний етап включає:

— аналіз соціально-економічного становища муніципального утворення;

— з'ясування усієї необхідної інформації;

— визначення основних індикаторів розвитку;

— власні аналітичні розробки;

— регіональні аналітичні матеріали;

— соціологічне дослідження (опитування населення, представників бізнес-структур, круглі столи, громадські слухання);

— опрацювання якісних характеристик (економіко-географічне положення і кліматичні умови, природно-ресурсний потенціал, політична ситуація, інформаційні можливості, соціально-психологічний клімат, правопорядок тощо);

— аналіз якості муніципального управління;

— транспарентність (поширення інформації про прийняті рішення, бюджет, нерухомість, боргові зобов'язання та ін.);

— наявність моніторингу і оцінки результативності та ефективності витрат муніципального бюджету і використання муніципального майна;

— демонополізація муніципального господарства, виявлення секторів, де можлива приватизація і формування ринку послуг для населення;

— інвестування бюджетних засобів чи надання бюджетних гарантій при реалізації комерційних проектів, не пов'язаних з розвитком інфраструктури поселення або інвестиційних соціальних проектів;

— правила і процедури прийняття рішень стосовно управління об'єктами нерухомості, застосування механізму ринкової оцінки при використанні нерухомості;

— адресна соціальна підтримка при проведенні реформ та ін.

У цілому, як ресурс, так і потенціал більш-менш вільно піддаються раціональному управлінському впливу щодо організованості, цілеспрямованості, змінності, адаптованості та ін. Звичайно, чим крупніше територіальна громада, тим більше вона має усяких потенціалів та ресурсів, що залежить від змісту цілей і задач, досягнення яких вона прагне. Проте не можна не враховувати того факту, що ресурси не є постійною величиною, отже, класифікують так:

— невідновлювані, або ті, що вичерпуються, відтак, потребують особливого ставлення до себе (міські землі, історичні та культурні пам'ятки і т. ін.);

— відновлювані, чи ті, що пов'язані з відтворенням (репродукція населення, відтворення техногенних систем і т. ін.);

— ресурси, використання яких призводить до суспільного зростання, саморозвитку, прогресу (науково-технічні, соціокультурні, інтелектуальні і т. ін.);

— ресурси стримування і попередження небезпек (відволікання ресурсів на забезпечення продовольчої, екологічної, економічної, воєнної, техногенної безпеки, безпеки здоров'я і життя людини і т. ін.).

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи сказане, можна констатувати, що аналіз середовища стосовно проектів модернізації, спрямовується на виявлення загроз та можливостей, що можуть виникати в ньому по відношенню до органу управління, а також сильних і слабких сторін, що характеризують територіальну громаду та орган управління. Для проведення цього аналізу вже розроблено певну технологію, що знаходить своє застосування в стратегічному управлінні. Йдеться про метод SWOT (абрівературу складено з перших букв англійських слів: сила, слабкість, можливості і загрози). Застосовуючи SWOT-аналіз, можна встановити зв'язки між силою і слабкістю, які є наявними для органу управління, та зовнішніми загрозами і можливостями. Методологія SWOT передбачає спочатку виявлення сильних і слабких сторін, загроз та можливостей, а в подальшому — встановлення ланцюгів зв'язку між ними, що можуть використовуватись для формування стратегії.

Література:

1. Бабаєв В.М. Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: [моногр.]. — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2004. — 204 с.

2. Галиця І. Державне регулювання в умовах ринкових відносин // Економіка України. — 2002. — № 6. — С. 52—58.

3. Державне управління в Україні: навч. посіб. / За заг. ред. д.юрид.н., проф. В.Б. Авер'янова. — К., 1999. — 266 с.

4. Марчук Н. Реализация социальных программ на уровне местного самоуправления // Городское управление. — 1998. — № 6. — С. 48—62.

5. Нечитайленко А.О. Правотворча діяльність територіальних органів влади: проблеми правового регулювання // Зб. наук. праць УАДУ. — Вип. 1/2001: державне управління та місцеве самоврядування. — Х.: УАДУ ХФ, 2001. — Ч.ІІ. — С. 44—46.

6. Шаповал В.М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування // Право України. — 2002. — № 3. — С. 48—54.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2011 р.