

Сивак Тетяна Володимирівна

*старший викладач кафедри управління проектами
ОРИДУ НАДУ при Президентові України, к. держ.упр.*

КОНСОЛІДАЦІЯ ДІЙОВИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ПРОЕКТУ

В статті досліджено роль, місце та значення об'єднання дійових осіб (учасників) публічної політики під час реалізації соціального проекту. Зокрема визначено стейкхолдерів публічної політики, згруповано їх в залежності від спільного інтересу у вирішенні публічної проблеми, а також встановлено їх функції та роль у формуванні ефективної публічної політики та під час реалізації соціального проекту. З'ясовано, що вирішення публічної проблеми у форматі реалізації соціального проекту має ґрунтуватися на ретельному аналізі потреб, очікувань, вимог та мотивів поведінки зацікавлених осіб.

Ключові слова: зацікавлені особи (стейкхолдери), публічна політика, дійові особи публічної політики, соціальний проект, консолідація дійових осіб, політичний консенсус.

Syvak Tetyana

CONSOLIDATION OF PUBLIC POLICY ACTORS IN THE IMPLEMENTATION OF THE SOCIAL PROJECT

The article investigates the role, place and union actors (participants) of public policy in the implementation of social projects. In particular, stakeholders identified public policy, grouped according to their common interest in solving public problems and found their function and role in the formation of public policy and in the implementation of social projects. It is shown that the solution of public problems in the form of social projects should be based on careful analysis of the needs, expectations, demands and motives of stakeholders.

Keywords: stakeholders, public policy, public policy actors, social projects, consolidation of actors, political consensus.

Сивак Татьяна Владимировна

КОНСОЛИДАЦИЯ ДЕЙСТВУЮЩИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОГО ПРОЕКТА

В статье исследованы роль, место и значение объединения действующих лиц (участников) публичной политики при реализации социального проекта. В частности определены стейкхолдеры публичной политики, сгруппированы в зависимости от совместного интереса в решении публичной проблемы, а также определены их функции и роль в формировании эффективной публичной политики и при реализации социального проекта. Выяснено, что решение публичной проблемы в формате реализации социального проекта должно основываться на тщательном анализе потребностей, ожиданий, требований и мотивов поведения заинтересованных лиц.

Ключевые слова: заинтересованные лица (стейкхолдеры), публичная политика, действующие лица публичной политики, социальный проект, консолидация действующих лиц, политический консенсус.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. У сучасних умовах об'єктивно актуалізувалося творення механізмів прийняття політичних рішень у сфері соціального розвитку через досягнення політичного консенсусу і стабільності інтересів різних інститутів та суб'єктів політичної влади в українському суспільстві. Піднесення значущості формування та вдосконалення системи соціального розвитку, відповідаючи запитам кожного пересічного громадянина, передбачає зміцнення засад ідеології соціальної держави в контексті легальної економіки та публічної політики. Сьогодні надзвичайно актуальною є зміна ідеології традиційної соціально-економічної діяльності. Мова йде про гармонізацію соціальних, екологічних та економічних інтересів розвитку,

включення понять «соціальна відповідальність», «соціальне підприємництво», «соціальний проект» у систему економічних відносин.

Підвищення якості життєдіяльності населення України є нагальною потребою, зумовленою необхідністю консолідації суспільства, об'єднання зусиль усіх його верств для реалізації цілей соціального розвитку з орієнтацією на досягнення високих соціальних стандартів та нормативів. Основна ідея національного соціального розвитку має полягати у досягненні самодостатнього рівня соціодинаміки в суспільстві, усвідомленні та реалізації того, що повноцінне відтворення людського потенціалу, соціуму загалом є перевагою не тільки держави і владних структур, але й кожного з громадян України, що здійснюється на основі узгодженості соціально важливих інтересів громадян, суспільних об'єднань, органів державної влади та місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що національні соціальні інтереси формуються у вигляді стратегічних завдань і складають основу політики соціального розвитку. Таким чином, одним з найважливіших завдань державної влади є забезпечення балансу інтересів особистості, суспільства і держави шляхом визначення соціальної проблеми та винесення її на рівень публічної політики [8].

Аналіз останніх зарубіжних та вітчизняних досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми й на які спирається автор. Для детального аналізу проблематики консолідації дійових осіб публічної політики в процесі реалізації соціального проекту головний акцент ставився на наукових здобутках таких авторів: В. Бебик [2], Т. Безверхнюк [7], А. Чемерис [8]. Також важливе значення мали офіційні документи міжнародних установ та організацій [3; 4] в тому числі й чинні стандарти, які діють в управлінні соціальними проектами та регламентують координацію великої кількості людей та структур з визначеними функціональними обов'язками [1; 5; 6].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Напрацювання вищезазначених науковців та аналіз

нормативно-правових актів і діючих стандартів дали змогу системно дослідити роль, місце та значення об'єднання дійових осіб (учасників) публічної політики під час реалізації соціального проекту. Зокрема, визначено стейкхолдерів публічної політики, згруповано їх в залежності від спільного інтересу у вирішенні публічної проблеми, а також встановлено їх функції та роль у формуванні ефективної публічної політики та під час реалізації соціального проекту.

Мета статті полягає у визначенні дійових осіб публічної політики на основі врахування інтересів зацікавлених осіб, способів їх консолідації безпосередньо в процесі формування публічної політики та під час реалізації соціальних проектів зокрема.

Виклад основного матеріалу дослідження. Призначення публічної політики – служити громадянам з метою вирішення їхніх проблем. З огляду на це публічна політика вирішує проблеми, які політично визнані як колективні. При цьому рішення приймаються відповідними публічними дійовими особами, які мають різні ресурси, інституційну приналежність та інтереси.

Будь-яка особа чи соціальна група, яких стосується колективна (суспільна) проблема, що розглядається у площині публічної політики, потенційно є *дійовою особою публічної політики*. Це може бути одна особа (міністр, депутат, міський голова, керівник водоканалу та ін.), кілька осіб, які представляють департамент чи відділ у місцевій державній адміністрації, юридична особа чи соціальна група – школярі, випускники вищих закладів освіти, наркозалежні, безробітні, пенсіонери та ін.

Дійових осіб публічної політики називають ще зацікавленими особами або групами, які мають спільний інтерес у вирішенні або збереженні статус-кво публічної проблеми.

Питання соціального захисту та соціального розвитку в Україні вже набули всіх ознак публічності. Але об'єктом публічних консультацій на практиці переважно є невизначена «громадськість», а не зацікавлені сторони. Бракує розуміння того, що робота з громадськістю, наприклад, через громадські

ради при органах влади не може замінити собою роботу із залучення зацікавлених сторін – дійових осіб публічної політики.

Широке роз'яснення визначення терміна «зацікавлені сторони» дано в Рекомендаціях зі звітності в галузі сталого розвитку GRI (Global Reporting Initiative) [5]: зацікавлені сторони – організації чи особи, на яких, згідно з розумними очікуваннями, суттєво впливають діяльність, продукція та/або послуги організації, і ті, чії дії згідно з розумними очікуваннями можуть впливати на здатність організації успішно реалізовувати свої стратегії та досягати поставлених цілей.

У 2005 році Інститутом соціальної та етичної звітності (Лондон) розроблено Стандарт AA 1000 SES (Stakeholder Engagement Standard) [6] – стандарт взаємодії з зацікавленими сторонами. Цей стандарт є рекомендованою нормативною базою для загального використання при плануванні, виконанні, оцінці, інформуванні та нефінансовий аудиторський перевірці якості взаємодії з зацікавленими сторонами. Він дає вказівки з управління процесом діалогу та налагодження співробітництва організації з її зацікавленими сторонами.

В аспекті реалізації соціальних проектів і програм дуже важливим при отриманні грантової допомоги є врахування вимог ЄБРР як основного донора технічної допомоги в Україні щодо залучення зацікавлених сторін і проведення громадських консультацій [3]. Зокрема, процес залучення зацікавлених сторін до реалізації соціальних проектів включатиме наступні етапи:

- визначення ключових зацікавлених сторін, включаючи уповноважені органи влади і групи населення яких це стосується;
- визначення всіх деталей механізму надання інформації і проведення консультацій з уповноваженими органами влади і зацікавленими групами громадськості;
- залучення зацікавлених сторін розглядається як безперервний процес, який починається на ранній стадії розробки проекту і триває протягом всього його життєвого циклу;

- приділення особливої уваги до роботи із зачепленими і вразливими групами громадян;
- розроблення, детальний опис і запровадження механізму розгляду скарг і звернень громадян.

Дійові особи публічної політики, або зацікавлені сторони – це групи, які мають спільний інтерес у вирішенні або збереженні статус-кво публічної проблеми. Дійові особи публічної політики поділяються на три типи:

1) соціальні групи, які є причиною виникнення суспільної проблеми (цільові групи або групи-мішені);

2) соціальні групи, які зазнають негативного впливу зазначеної проблеми (кінцеві користувачі);

3) політико-адміністративні органи влади, які розробляють і впроваджують публічну політику. Крім зазначених типів дійових осіб виділяють так звані «треті особи», яких публічна політика стосується опосередковано і які від цього отримують користь або є обділеними у своїх можливостях [7].

Взаємозв'язок дійових осіб наведено на рис. 1.

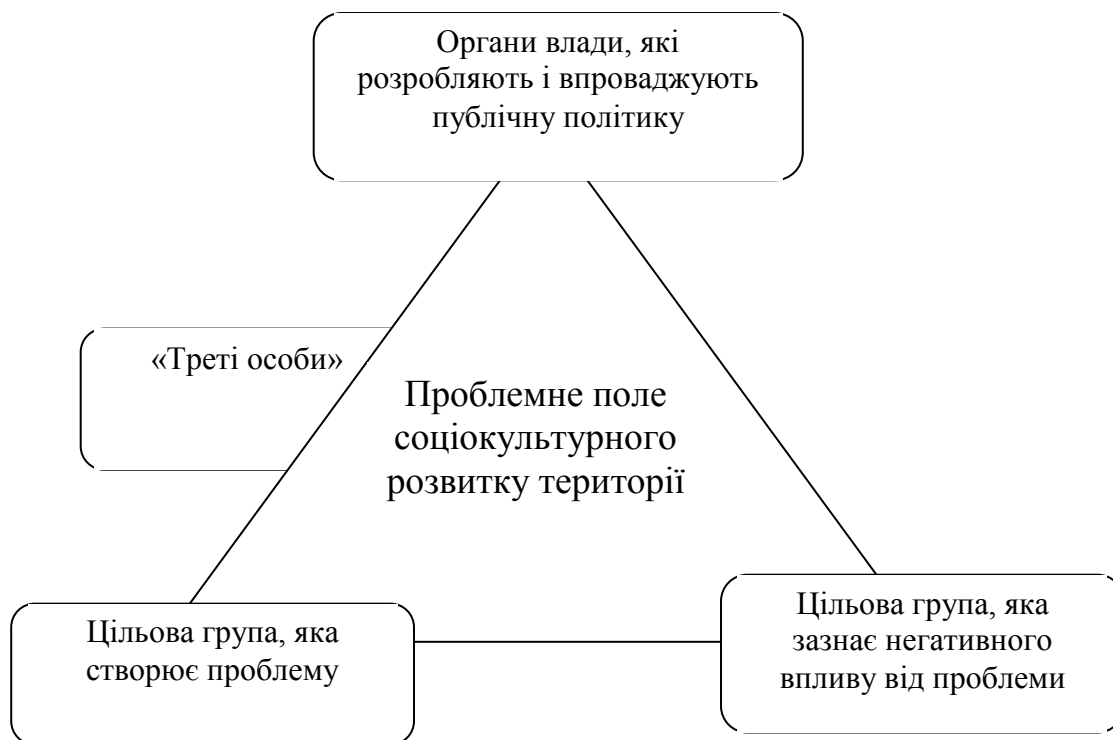


Рис. 1. Трикутник дійових осіб публічної політики

Трикутник дійових осіб може використовуватися як модель проблемного поля при формулюванні концепції соціального проекту. Проблемне поле складається з проблем, їх причин і наслідків, а також із зацікавлених груп, що потерпають від проблеми, спричинюють появу проблеми та можуть здійснювати вплив на її вирішення.

Інструментарій публічної політики забезпечує визначення суспільної проблеми на основі врахування інтересів зацікавлених осіб, постановку проблеми на урядовий порядок денний, вироблення альтернативних варіантів розв'язання проблеми та вибір найкращого рішення, впровадження прийнятої політики, моніторинг її реалізації та оцінювання наслідків.

Без ретельного аналізу потреб, очікувань, вимог, мотивів поведінки зацікавлених сторін неможливо чітко сформулювати та деталізувати публічну проблему, яка буде вирішена у формі соціального проекту. При цьому слід наголосити, що існують певні розбіжності у термінології, що використовується в моделі публічної політики та методології управління соціальними проектами.

Зокрема, в методології управління проектами для визначення дійових осіб або зацікавлених сторін проекту використовується міжнародний термін – стейкхолдери (Stakeholders).

Стейкхолдер – це суб'єкт, що може позитивно або негативно вплинути на хід виконання проекту. Стейкхолдери формують як економічне, так і соціальне, психологічне оточення проекту. Фахівці у сфері управління проектами формулюють ключову та єдину мету будь-якої організації як досягнення балансу інтересів стейкхолдерів, політику єдиної системної комунікації з усіма зацікавленими групами. Іншими словами, стейкхолдери – це всі організації, групи або індивіди, які так чи інакше впливають на проект і від яких він залежить. Сукупність стейкхолдерів називають «коаліцією впливу».

Стейкхолдери, відповідно до стандарту із соціальної відповідальності ISO 26000, – це особа або група осіб, зацікавлених у будь-яких рішеннях або діяльності організації.

Стейкхолдерами можуть бути:

- ті, хто активно залучені до проекту і працює в ньому (проектна команда, спонсор, комітет, що управляє, притягнені сторонні компанії й інші виконавці тощо);

- ті, на чий інтереси може вплинути проект і хто користуватиметься його результатами (замовники, керівники функціональних підрозділів і їх співробітники, бізнес-партнери, клієнти, покупці тоща);

- ті, хто до проекту не залучені, але хто, через своє положення або професійну діяльність може на нього впливати (топ-менеджери компанії, власники і інвестори, акціонери, кредитори, зовнішні і внутрішні партнери, регулюючі державні органи і так далі).

Кінцеві споживачі у термінології проектного менеджменту – *бенефіціари* – ті, хто отримують будь-яку користь від виконання проекту:

- цільові групи – група, яка зазнає прямого позитивного впливу в результаті виконання проекту на рівні мети проекту;

- кінцеві бенефіціари – ті, хто отримає користь від проекту в довготривалій перспективі на рівні суспільства;

- партнери по проекту – ті, хто виконують проект (вони також є учасниками і можуть бути цільовою групою).

При реалізації соціального проекту у форматі публічної політики найважливішим є *забезпечення ефективної взаємодії (діалогу) між усіма дійовими особами та залучення зацікавлених сторін до реалізації проекту*. Адже практика свідчить, що без активної участі громади жодний дуже гарно прописаний соціальний проект не може бути реалізованим. А громада братиме участь в його реалізації тільки тоді, коли відчуватиме свою особисту зацікавленість і покращення рівня свого життя завдяки його реалізації.

Зокрема, процес залучення зацікавлених сторін до реалізації соціальних проектів включатиме наступні етапи:

- визначення ключових зацікавлених сторін, включаючи уповноважені органи влади і групи населення;

- визначення всіх деталей механізму надання інформації і проведення консультацій з уповноваженими органами влади і зацікавленими групами громадськості;
- залучення зацікавлених сторін розглядається як безперервний процес, який починається на самій ранній стадії розробки проекту і триває протягом всього його життєвого циклу;
- особлива увага має приділятися роботі із зачепленими і вразливими групами громадян;
- необхідно розробити, детально описати й запровадити механізм розгляду скарг і звернень громадян.

Зацікавлені сторони соціального проекту – це суб'єкти, що мають певні інтереси в програмі й безпосередньо залучені до неї. До зацікавлених сторін відносяться: власник програми, планувальники програми, учасники програми і учасники групи проектів, складових програми. Партнери, що беруть участь в програмі, підрядники, постачальники, інші контрагенти, які безпосередньо або побічно залучені до програми, не лише здійснюють на неї сильний економічний вплив, але і глибоко зацікавлені в мобілізації ресурсів програми, соціальних ефектах від реалізації програми і стурбовані її впливом на навколишнє середовище.

Центральні державні органи, органи місцевого самоврядування і окремі громадяни, які так або інакше здійснюють соціальний вплив або навіть тиск на проект, якщо вони беруть участь або прямо зацікавлені в ньому. Їх інтерес до проекту може виражатися в підтримці, оскільки проект може здійснювати податкові відрахування, інші соціальні виплати або приносити інші вигоди для місцевої спільноти; або, навпаки, в протидію проекту через те, що він може породжувати потенційну небезпеку, спричиняти ризики, створювати певні перешкоди будь-кому або зменшувати джерело прибутку для гравців ринку.

На сьогодні вже існує яскравий приклад використання технології управління зацікавленими сторонами при реалізації соціальних програм на рівні Національних проектів. Так, у грудні 2011 року в рамках реалізації

Національного проекту «Нове життя – нова якість охорони материнства та дитинства» була підписана Заява про наміри між «зацікавленими сторонами» з метою сприяння сталим та скоординованим діям, спрямованим на покращення здоров'я матерів та дітей в Україні з приділенням особливої уваги забезпеченню якості антенатального, перинатального та неонатального догляду, який ґрунтується на принципах доказової медицини [4].

Аналіз існуючих методичних підходів до управління зацікавленими сторонами показав, що при реалізації соціальних проектів, першочерговим завданням, паралельно з дослідженням оточення проекту, є виконання наступних дій:

- *визначення зацікавлених сторін проекту.* Аналіз оточення проекту буде неповним, якщо попередньо не виявити максимально повне коло зацікавлених сторін. Використовуючи метод мозкового штурму командою проекту має бути ідентифіковано максимальне коло зацікавлених сторін;

- *визначення важливості кожної з зацікавлених сторін для проекту.* Необхідно розглянути кожну із зацікавлених сторін та визначити, наскільки її участь є важливою для проекту;

- *визначення зацікавленості кожної із сторін та ступеня впливу на проект.* Відповідно, кожна із зацікавлених сторін проекту може мати як позитивне «+» так і негативне «-» відношення до проекту та певний ступінь впливу на проект;

- *визначення емоційної прихильності зацікавлених сторін проекту.* Емоційна прихильність до проекту може суттєво відрізнятися від фактичних інтересів. Такий аналіз дозволяє більш якісно розробити стратегію роботи із зацікавленими сторонами;

- *визначення стратегії та тактики взаємодії з кожною із зацікавлених сторін.* Для кожної зі сторін необхідно визначити загальний напрямок і конкретний перелік заходів щодо взаємодії. Стратегія відносин буде визначатися поєднанням категорій зацікавленості, важливості, впливу кожної зі сторін на проект. Варіантами стратегії, наприклад, можуть бути

«Використання», «Залучення», «Інформування», «Блокування» і т.ін. Конкретні заходи з управління зацікавленими сторонами можуть бути спрямовані на задоволення їх інтересів, на використання їх можливостей в інтересах проекту, на покращення їхньої поінформованості та лояльності, на попередження можливих деструктивних дій і т.п. Як правило, більшість подібних заходів відображається в планах управління комунікаціями, ризиками та якістю проекту;

- *включення заходів щодо взаємодії із зацікавленими сторонами у календарний план проекту.* Безумовно, важливим та завершальним етапом аналізу зацікавлених сторін проекту є включення процесів взаємодії із зацікавленими сторонами у календарний план проекту.

Статус, позиції, вплив, ресурси і склад зацікавлених сторін змінюється протягом всього життєвого циклу управління проектом. Відповідно, аналіз зацікавлених сторін важливо проводити на всіх стадіях, керуючись наступними принципами:

1) очікувані кінцеві результати і ефекти для зацікавлених сторін повинні оцінюватися систематично. Впровадження методів оцінки впливу дозволяє отримати достовірні данні щодо впливу проекту на цільові групи та інші зацікавлені сторони;

2) зацікавлені сторони повинні бути визначені комплексно. Якщо будь-яка зацікавлена сторона не визначена, висновки за проектом або програмою будуть неповні й неточні. Необхідно систематично проводити ідентифікацію зацікавлених сторін на кожній стадії реалізації проекту.

Для прикладу наведемо досвід найбільшої промислово-фінансової групи України СКМ, яка робить значний внесок у розвиток країни, реалізуючи соціальні програми, спрямовані на вирішення соціальних, економічних та екологічних проблем: «Для підвищення результативності наших соціальних програм і для забезпечення стійкого розвитку, нам важливо ефективно *взаємодіяти із зацікавленими сторонами.* Ми ведемо конструктивний діалог із зацікавленими сторонами і віримо, що зацікавлені сторони можуть зробити

істотний внесок у розробку стратегії і встановлення конкретних пріоритетів соціальної та екологічної політики нашої компанії» [1].

1. Інформація щодо аналізу зацікавлених сторін повинна бути використана для оцінки і внесення необхідних змін до проекту, що реалізується. Аналіз зацікавлених сторін допомагає особам, що приймають рішення, оцінювати переваги проекту.

У ході аналізу зацікавлених сторін можуть бути вирішені наступні завдання: розробка та затвердження стратегії розвитку; внесення коректив у реалізацію проекту; вдосконалення процесу розробки і виконання проекту; забезпечення звітності з боку співвиконавців проекту; підвищення рівня знань про переваги та недоліки проекту тощо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Дійові особи публічної політики або зацікавлені сторони – це групи, які мають спільний інтерес у вирішенні або збереженні статус-кво публічної проблеми. Дійові особи публічної політики поділяються на три типи:

1) соціальні групи, які є причиною виникнення суспільної проблеми (цільові групи або групи-мішені);

2) соціальні групи, які зазнають негативного впливу зазначеної проблеми (кінцеві користувачі);

3) політико-адміністративні органи влади, які розробляють і впроваджують публічну політику. Крім зазначених типів дійових осіб виділяють так звані «треті особи», яких публічна політика торкається опосередковано і які від цього отримують користь або є обділеними у своїх можливостях.

Інструментарій публічної політики забезпечує визначення суспільної проблеми на основі врахування інтересів зацікавлених осіб, постановку проблеми на урядовий порядок денний, вироблення альтернативних варіантів подолання проблеми та вибір найкращого рішення, впровадження прийнятої політики, моніторинг її реалізації та оцінювання наслідків. Без ретельного аналізу потреб, очікувань, вимог, мотивів поведінки зацікавлених сторін

неможливо чітко сформулювати та деталізувати публічну проблему, яка буде вирішена у формі соціального проекту.

Якість реалізації соціальних програм та проектів є мірою ефективності соціальної політики. В ідеальному варіанті соціальний проект може бути реалізований, якщо при цьому зацікавлені абсолютно всі: і учасники, і ті, кого він так чи інакше стосується. Всі зацікавлені сторони (стейкхолдери) є учасниками ланцюжка створення цінності і в тому або іншому ступені додають програмі цінність і вартість. Оптимізація соціальної цінності для споживачів ускладнюється тим, що стейкхолдери одного ланцюжка цінності є учасниками безлічі інших ланцюжків цінності, які спільно складають соціальний капітал програми або території.

Література.

1. Взаємодія з зацікавленими сторонами : Офіційний сайт Систем Кепітал Менеджмент : [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.scm.com.ua/uk/sustainability/stakeholders/>.

2. Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації у глобальному світі : навч.-метод. посібн. / Бебик В., Бортніков В., Дегтерьова Л., Кудряченко А. / за заг. ред. В. Бебика. – К. : Інститут громадянського суспільства, 2006. – 248 с.

3. Екологічна і соціальна політика ЄБРР 2008 року : [Електронний ресурс]. – Постанова ЄБРР від 20.12.2008. – Режим доступу : <http://www.ebrd.com/downloads/about/sustainability/2008policy.pdf>.

4. Заява про наміри Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України, Міністерства охорони здоров'я України, Дитячого фонду Організації Об'єднаних Націй, Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй, Фонду народонаселення Організації Об'єднаних Націй, Всесвітньої організації охорони здоров'я, Швейцарської агенції з розвитку та співробітництва, у підтримку Національного проекту «Нове життя - Нова якість охорони материнства та дитинства» : Міжнародний документ № 998_511 від

14.12.2011 р. – [Електроний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_511.

5. Руководство к своду знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK). Американский национальный стандарт ANSI/PMI 99-001-2008 / пер. с англ. ; 4-е изд. – М. : Институт управления проектами, 2008. – 388 с.

6. Стандарт взаимодействия с заинтересованными сторонами // AA 1000 SES (Stakeholder Engagement Standard). AccountAbility [Електроний. ресурс]. – Режим доступу : www.accountability.org.uk.

7. Управління проектами в публічній сфері : навчальний посібник / Т. М. Безверхнюк, Н. О. Котова, С. А. Попов. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 344 с.

8. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України : практичний посібник / А. Чемерис; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 80 с.