

Ю. П. Шаров, доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри менеджменту
та управління проектами Дніпропетровського
регіонального інституту державного управління
НАДУ при Президентіві України

ДЕМОКРАТИЧНІ ЗМІНИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВА ІДЕОЛОГІЯ ЗДІЙСНЕННЯ

У статті аналізується нова мережна парадигма управління територіальним розвитком, формування якої спричинено становленням публічного управління інтеграційними процесами на якісно нових демократичних засадах.

В статье анализируется новая сетевая парадигма управления территориальным развитием, формирование которой вызвано становлением публичного управления интеграционными процессами на качественно новых демократических принципах.

This article is devoted to the analysis of the new network paradigm of the managing of the territorial development, which was caused by the establishment of the integration processes' public administration on the new democratic basis.

Ключові слова. Публічне управління, демократизація, громадянське суспільство, стейкхолдери, проектний підхід, програмно-цільове управління.

Вступ. Публічне управління в розвинених країнах світу з останньої чверті минулого сторіччя стоїть перед викликами, породженими зростанням демократизації суспільства, і потребує відчутних змін. Ці зміни мають зробити управління адекватним переходу до громадянського суспільства, яке, за суттю, означає можливість для суспільства примусити владу слугувати людям через відповідні механізми та інструменти.

Природним наслідком становлення в публічному управлінні інтеграційних процесів на демократичних засадах є виникнення поняття “врядування” (governance) як такого, що відображає нову мережну парадигму управління територіальним розвитком. Вона виходить з того, що сьогодні держава втрачає статус монопольного суб'єкта вироблення й реалізації політики, і необхідне формування такої системи публічно-владних відносин, що забезпечує створення єдиного соціального простору, де стратегічні гравці суспільства (влада, громадськість, бізнес) діють на засадах спільного корпоративного інтересу, тобто партнерства, вигідності, самостійності, добровільності. При цьому реалізується процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі досягнення консенсусу при узгодженні політик та координації дій ключових учасників, спрацьовує механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи. Завдяки такому способу здійснення публічної влади досягаються відповідність публічної політики потребам громадян та їх реальна участь у її виробленні та реалізації, інтеграція потенціалу владно-громадського та міжсекторного співробітництва, підконтрольність публічної влади громадянському суспільству.

© Ю. П. Шаров, 2009

Постановка завдання. Демократизація ставить на порядок денний завдання щодо залучення до вироблення політик і стратегій додаткових, крім публічної влади, стратегічних гравців, до яких у першу чергу належать громадськість і бізнес. Ідеться про пошук засобів підвищення результативності й ефективності оновленого управління шляхом отримання синергетичного ефекту від спільних дій. Зазначимо, що синергія виникає від конструктивного поєднання зусиль і ресурсів учасників процесів, інтеграції окремих властивостей елементів великої соціальної системи у випадках, коли жоден із ключових гравців не має власних можливостей (матеріально-фінансових ресурсів, владних повноважень, масштабу впливу, знань, досвіду, інформації тощо), достатніх для самостійного розв'язання нових проблем. Синергія системи підвищує її можливості як цілісності за рахунок, по-перше, емерджентних властивостей, що зумовлюють появу в системі ознак і характеристик, які відсутні в підсистем цілісності, а по-друге – за рахунок явища резонансу. Останній у соціально-економічних системах підсилює й об'єднує індивідуальні та групові інтелектуальні, організаційні, управлінські чи евристичні зусилля й сприятливі впливи, внаслідок чого збіги векторів слабких дій приводять до макрозмін і дозволяють отримати неочікувано високий у порівнянні із запланованим результат [1].

З цього приводу доречно підкреслити об'єднанчі тенденції у суспільних процесах, доказом чого є розвиток корпоративних відносин у бізнес-секторі, кластерних утворень на територіях, уже досить наполегливі намагання застосувати корпоративний підхід до побудови демократичного управління на рівні територіальних громад. Яскравим прикладом матеріалізації зазначених тенденцій виступає створення Європейського Союзу, де завдяки об'єднанню індивідуальних зусиль країн-учасниць і застосуванню

адекватних управлінських підходів європейцям удалося створити привабливу модель регіональної інтеграції та забезпечити досягнення високого рівня і якості життя.

Результати дослідження. Якісно новим акцентом демократичного врядування на відміну від традиційного адміністрування є орієнтація на формування суспільно-політичних мереж, де на засадах інтеграції ресурсів реалізується матрична взаємодія державних і недержавних інституцій у сферах спільного інтересу для досягнення згоди з проблеми, у розв'язанні якої зацікавлені стейкхолдери-учасники. Отже, ідеться про співуправління і співконтроль, тобто про особливий тип управління (“врядування”), суть якого зводиться до “управління без уряду”, а саме: надання суспільним інститутам більше свободи в координуванні своєї діяльності з якнайменшим утручанням централізованої влади [2; 3].

Очевидно, що такі радикальні зміни в ідеології та середовищі публічного адміністрування, пов'язані з переходом від ієрархізованого способу здійснення влади до її горизонтальної мережної організації, викликають необхідність змінювати арсенал засобів управління. Ця необхідність породжується досить серйозною небезпекою, що виникає у межах дихотомії “демократизація – управлінська відповідальність”. Тут перша складова є умовою підпорядкування діяльності спільним інтересам сторін, але очевидно, що демократія певним чином “розмиває” відповідальність. Друга складова обов'язкова для практичного втілення в життя демократичних цілей. Отже, враховуючи, що нові моделі передбачають, з одного боку, розширення кола суб'єктів – учасників процесів управління, а з іншого – кожен з них має чітко уявляти власну роль і обов'язки та брати на себе конкретну відповідальність, нові інструменти управління повинні мати добре розвинені координаційно-цільові засади, забезпечувати організовану спільну діяльність та органічну реалізацію принципу управлінської відповідальності.

Дуже вдало, на наш погляд, співвідношення демократії та відповідальності в управлінні проаналізував відомий консультант з бізнес-менеджменту І. Адізес. Він показує, що зміни мають постійний характер, у результаті чого породжуються проблеми, які потребують розв'язання. Власне, управління змінами складається з двох процесів – прийняття рішення та його втілення на практиці, а успіх управління передбачає “хороше” рішення та його ефективне впровадження. За умов демократії система заохочує залучення стейкхолдерів, відкриті дискусії, свободу поширення інформації, забезпечуючи прийняття “хороших” рішень. Але надалі політичне багатоголосся часто стає перепорою для реалізації такого рішення. Навпаки, тоталітарні режими частіше за все ухвалюють “погані” необгрунтовані, суб'єктивні рішення, але швидко їх упроваджують за рахунок обмеження опору. Отже, виходить: хороше управління – це демократія в прийнятті рішень і диктатура в їх реалізації. І. Адізес називає це терміном “демократура” [4].

На думку автора, в умовах “мережної” демократії органічну управлінську “демократуру” (тобто підготовку “хорошого” рішення за участю багатьох стейкхолдерів та його скоординоване впровадження із зосередженням відповідальності з урахуванням ролі кожного актора) забезпечує програмно-цільовий підхід. Зазначений підхід при його комплексному застосуванні містить дві основні складові: стратегічну, що дозволяє системно визначити “чого ми прагнемо” (обгрунтована багатостороння узгоджена підготовка “хорошого” рішення), і проектну, що визначає “як ми це зробимо” (програмування дій відповідальності).

Деякі слова про передумови й особливості застосування програмно-цільового підходу в органах публічного управління. Уже досить широко увійшло в практику публічного управління стратегічне планування соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень, розробка стратегій розв'язання окремих масштабних стратегічних проблем. Проте такий інструмент, як проект, досі (крім окремих випадків, пов'язаних часто з різними конкурсами для отримання грантів) сприймається в публічному управлінні, як певна екзотика. Справа в тому, що проект є системним способом здійснення цілеспрямованих змін, які стають потрібними в разі виникнення проблеми. Проте орган публічного управління, зокрема за умов панування ідеології “бюрократичної організації” за М. Вебером, більше орієнтований не на проблемний, а виконавський підхід до діяльності. Частково це пояснюється тим, що на відміну від приватного сектора, де місія діяльності народжується від потреб ринку й визначається засновниками підприємницької структури з огляду на потреби клієнта-споживача, у публічному управлінні місія часто задається державою-засновником і передбачає реалізацію заданих функцій та низки конкретних завдань із реалізації політики влади. У такому разі переважає задачний підхід до діяльності, який передбачає високу визначеність основних цілей і завдань. В ідеальному випадку найголовнішою стає організація робіт, створення певної “технологічної карти”, що встановлює функції та відповідальність кожного з учасників, необхідні ресурси й терміни для вироблення кінцевого продукту діяльності.

За умов демократично-мережного ухвалення рішень акценти змінюються внаслідок високої динаміки розвитку суспільних відносин і появи проблем, які неможливо передбачити заздалегідь, під час вихідної регламентації діяльності органу публічного управління. Водночас клієнт (індивідуальний чи колективний) має розглядатися як носій проблем, задля розв'язання яких і створено відповідний орган публічного управління, але “бюрократична організація” в таких випадках “пробуксовує”. Це висуває на передній план проблемний підхід до діяльності, якому притаманна зовсім інша порівняно із заданою ідеологією й методологією організації робіт з досягнення кінцевого результату, а саме: відкритість до усвідомлення проблемної ситуації з огляду на потреби носіїв проблеми, визначення інтересів стейкхолдерів та їх балансування, з'ясування ресурсних можливостей та пошук додаткових джерел фінансування, визначення суспільнокорисного результату тощо й лише потім – організація виконання робіт. Тут принципове питання

щодо ролі влади, яка мусить переважно ініціювати, координувати, організовувати, але завжди відповідати перед суспільством за остаточне розв'язання проблеми. Тобто потрібні значні зрушення в організаційній культурі публічного управління, аби проблемно-проектна ідеологія стала панівною.

Основні переваги програмно-цільового підходу добре відомі. Для сфери демократичного публічного управління, де проблеми особливо слабкоструктуровані, мають багатоаспектний характер і погано прогнозовані наслідки свого розв'язання, методологія та інструментальний арсенал підходу адекватно змушують надавати увагу найбільш важливим для зазначеної сфери факторам. Так, на першому стратегічно-концептуальному етапі програмно-цільовий підхід вимагає ґрунтовного аналізу проблеми (характеристика симптомів дискомфорту, причин його виникнення з урахуванням суспільних потреб, коректне формулювання проблеми); з'ясування кола зацікавлених сторін із їх інтересами й можливими ресурсними внесками, проведення попередніх консультацій, зокрема за участю громадськості, стосовно досягнення консенсусу намірів і очікуваних результатів як запоруки майбутнього співробітництва, узгодження мети, планованих продуктів та результатів спільних дій, суспільних ефектів. Очевидна ключова важливість цього етапу, бо саме на ньому підтверджується реальність суспільної проблеми чи її псевдохарактер, а велика невизначеність в опрацюванні проблеми може призвести до системних помилок, ціна яких надвисока з огляду на якість розв'язання суспільної проблеми. Це етап, на якому в сільовому трикутнику “влада – громадськість – бізнес” демократично через коректне застосування методологічних інструментів обґрунтовується “хороше” рішення.

На другому, проектно-орієнтованому, етапі через застосування методології проектного підходу реалізується друга частина управлінської “демократури” – формується проект реалізації рішення, який створює системну організаційну оболонку його послідовного контрольованого виконання. Насамперед, створюється команда проекту на чолі з його керівником, на них покладається управлінська відповідальність за вироблення продукту проекту й досягнення запланованого суспільного результату в умовах ресурсних обмежень (час, обсяг фінансування, людські та інші ресурси) та вимог до якості продукту. Рационально формалізована схема планування проекту передбачає використання таких інструментів як WBS-структура (work breakdown structure – визначення переліку необхідних робіт та їх системне впорядкування за змістом і спорідненістю у вигляді “дерева робіт”); OBS-структура (organizational breakdown structure – формування системи центрів відповідальності та схеми їх взаємодії); RBS-структура (responsibility breakdown structure – побудова матриці відповідальності за виконання робіт, деталізованої до ролей: відповідальний виконавець, інформування, консультування, узгодження, затвердження тощо); CBS-структура (cost breakdown structure – розподіл фінансових ресурсів за роботами й центрами відповідальності); побудова лінійних або сіткових графіків виконання робіт у часі з визначенням критичного (найбільш тривалого) шляху з можливістю оптимізації за часовими й ресурсними критеріями. Отже, твердий проектний “скелет” виконання рішення забезпечує доцільне програмування діяльності, концентрацію відповідальності, зусиль і ресурсів, чіткий розподіл ролей і обов'язків учасників проекту, що радикально підвищує вірогідність досягнення запланованих результатів.

Слід спеціально зупинитися на такому важливому аспекті програмно-цільового підходу під час застосування його в публічному управлінні, як необхідність повного завершення циклу програмно-цільового управління, що виражається у вимозі встановлення тісного зв'язку планованих стратегічних дій з фінансовим забезпеченням реалізації стратегії через вихід на програмно-цільовий бюджет. Якщо такий зв'язок не реалізується, стратегії часто перетворюються на набір добрих побажань, не підкріплених цільовими ресурсами.

Нашими попередніми дослідженнями у сфері стратегічного програмування розвитку міст обґрунтовано концепцію “пріоритет – проект”, суть якої полягає у формуванні замість локальних заходів із досягнення стратегічних цілей комплексу проектів, спрямованих на реалізацію стратегічних пріоритетів [1]. Зазначена концепція все ширше застосовується в практиці українського муніципального управління, і сьогодні проектний підхід до реалізації стратегій міст і територій стає загальноновизнаним в Україні. Особливого значення такий підхід набуває у світлі програмно-цільового методу формування бюджету, необхідність впровадження якого нині набуває все більшої актуальності. Успішна практична апробація зазначеної концепції під час розробки і впровадження стратегії розвитку міста Комсомольська (Полтавська область) дозволила управлінцям цього міста вперше в Україні отримати досвід формування програмно-цільового бюджету, відчутти реальні проблеми, що природним чином порушуються під час здійснення досить складного переходу до програмування бюджетного процесу [5].

Зазначимо, що з методологічних позицій виникають певні суперечності щодо назви методу “програмно-цільове формування бюджету” в застосуванні його на різних рівнях публічного управління. Так, стратегії місцевого рівня формуються “знизу”, коли за результатами аналізу стану певної території (міста, району) визначаються пріоритети розвитку, а дії щодо їх реалізації оформлюються в поєднанні спільною метою комплексу заходів (робіт), повна реалізація яких забезпечує отримання конкретного суспільнокорисного результату. Саме такі комплекси заходів і є проектами, на реалізацію яких за методологією підходу треба виділяти ресурси, саме проекти з показниками їх результативності та ефективності повинні конкурувати за бюджетні кошти. Найбільш конкурентоздатні за прийнятими критеріями проекти відбираються на фінансування і за потребою чи логічною доцільністю можуть

об'єднуватися в програми, які за канонами проектного підходу визначаються як сукупність проектів спільного напрямку (такий підхід був реалізований нами під час розробки стратегії міста Миргорода Полтавської області [6]). У такому разі метод реалізується, скоріше, як проектно-цільовий, а програми слугують допоміжним засобом забезпечення зручності й координованості управління спорідненими за змістом проектами в умовах побудови управлінських структур за функціонально-галузевою ознакою. Проте для рівня державних цільових програм, які формуються централізовано і в реалізації яких беруть участь адміністративно-територіальні одиниці місцевого рівня, програмно-цільовий підхід втілюється так, що основним об'єктом виділення коштів є програма. Отже, назву "програмно-цільовий метод" у застосуванні до бюджетного процесу слід, на наш погляд, тлумачити як цільове програмування діяльності з розподілу бюджетних коштів, за якого базовою одиницею виділення коштів виступає проект із реалізації визначеного під час планування стратегічного пріоритету (для місцевого рівня діяльності) або програма (для центрального рівня діяльності). Така позиція інтегрує процеси стратегічного планування і розподілу бюджетних коштів у єдину проектно-орієнтовану систему, спрямовану на досягнення демократично визначених стратегічних цілей із застосуванням механізмів цільового фінансування реалізації стратегії або розв'язання окремих суспільних проблем.

Висновки. Таким чином, можна досить упевнено стверджувати, що ідеологія й методологія програмно-цільового підходу найбільш доречно для розв'язання складних багатовекторних проблем в умовах демократичного врядування, де громадськість і бізнес стають реальними стратегічними гравцями. Очевидною із зазначених позицій стає потреба в активному навчанні й підвищенні кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у царині програмно-цільового підходу до розв'язання сучасних проблем демократичного врядування, який інтегрує стратегічне мислення, проектний менеджмент, цільове програмування бюджетів, формує адекватну сучасним реаліям організаційну культуру публічного управління.

Література

1. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти [Текст] : монографія / Шаров Ю. П. – К. : УАДУ, 2001. – 302 с.
2. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні [Текст] : монографія / Безверхнюк Т. М., Саханенко С. Є., Топалова Е. Х. ; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.
3. Молодцов О. В. Сітьова парадигма територіального розвитку: сутність, логіка впровадження [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д. держ. упр. / О. В. Молодцов. – К., 2010.
4. Адизес И. Управляя изменениями: как эффективно управлять изменениями в обществе, бизнесе и личной жизни [Текст] / Адизес И. – СПб. : Питер, 2008. – 224 с.
5. Чикаренко І. А. Концепція і моделі управління портфелем муніципальних проектів розвитку [Текст] / І. А. Чикаренко, Ю. П. Шаров // Актуальні пробл. держ. упр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 2 (20). – С. 247–256.
6. Шаров Ю. Стратегія розвитку міста-курорту Миргорода: узагальнення комплексного підходу до розробки [Текст] / Ю. Шаров, О. Кокіц, І. Чикаренко та ін. // Вісн. НАДУ при Президентіві України. – 2007. – № 4. – С. 329–336.