

ДЕРЖАВА В УПРАВЛІНСЬКІЙ КОНСТРУКЦІЇ МЕГАПРОЕКТІВ: АКТУАЛІЗАЦІЯ ПРОБЛЕМИ

STATE IN THE MANAGERIAL DESIGN OF MEGAPROJECTS: ACTUALIZATION OF PROBLEMS

У статті з позиції сучасного рівня теоретико-емпіричних досліджень актуалізується практично важлива проблема присутності держави в управлінській конструкції мегапроектів. Обґрунтовується необхідність дослідження проблеми управління мегапроектами крізь призму посилення управлінської ролі держави. Передбачається, що практична спрямованість державного управління на загальне благо, суспільний інтерес дасть змогу збільшити соціальну релевантність сучасних мегапроектів.

Ключові слова: глобальні інвестори, держава, державне управління, «залізний закон мегапроектів», мегапроекти, управління мегапроектами.

В статье с позиции современного уровня теоретико-эмпирических исследований актуализируется практически важная проблема присутствия государства в управленческой конструкции мегапроектов. Обосновывается необходимость исследования проблемы управления мегапроектами

сквозь призму усиления управленческой роли государства. Предполагается, что практическая направленность государственного управления на общее благо, общественный интерес позволит увеличить социальную релевантность мегапроектов.

Ключевые слова: глобальные инвесторы, государство, государственное управление, «железный закон» мегапроектов, мегапроекты, управление мегапроектами.

The article actualized the problem of the state's presence in the managerial design of megaprojects from the angle of the modern theoretical-empirical knowledge. The necessity of studying the problem of megaprojects management through the prism of strengthening the state's managerial role is substantiated. It is assumed that the practical orientation of public administration for the common good and public interest will increase the social relevance of modern megaproject.

Key words: global investors, state, public administration, "iron law" of megaprojects, megaprojects, megaprojects management.

УДК 35.0781

Пугач В.Г.

к. політ. наук, доцент,
доцент кафедри політології, соціології
та соціальної роботи
Міжрегіональна академія управління
персоналом

Постановка проблеми у загальному вигляді. Незважаючи на те, що більшість мегапроектів демонструє вкрай низькі показники з економічного погляду, громадської підтримки, «зеленої» політики, їх кількість і масштаби постійно зростають. Як передбачає впливовий американський футуролог Т. Фрей, упродовж наступного десятиліття спостерігатиметься зростання мегапроектів із нинішніх 8% до 24% світового ВВП. «Навіть якщо щось йде не так, – зауважує Фрей, – людям все одно. Їх не хвилюють звіти про витрати та прибутки, марнотратство, або політичні суперечки... вони просто хочуть, щоб в їхній громаді відбулося щось значиме» [1]. А втім, окрім переваг, якими наділяють мегапроекти (покращення ситуації у сфері зайнятості населення, доступ до більш якісних послуг, стимулювання технологічного розвитку тощо), мегапроекти чинять негативний вплив на людей і біосферу і, зрештою, можуть призвести до незворотних масштабних руйнівних наслідків. У зв'язку з цим виникає потреба теоретичних розробок, які поглибили б наукове розуміння проблеми управління мегапроектами, сприяли б вивченню нових її аспектів, особливо в контексті управлінської ролі держави. Адже ситуація, що нині склалася у сфері управління мегапроектами, така, що є майже некерованою з погляду національної держави, потенціал управлінської суб'єктності останньої тут зведений до мінімуму. При цьому мегапроекти

володіють «безпрецедентною здатністю» створювати систему свавільної влади, яка дає змогу «деяким представникам нашого виду панувати над багатьма іншими, як і над всією нашою біосферою» [2, с. 284].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Феномен мегапроектів змушує багатьох учених витратити час та інтелектуальні зусилля на його вивчення. Серед наукових розвідок цього феномена виокремлюється праця «Мегапроекти та ризик: анатомія амбіції» (2003), авторами якої є відомі дослідники *B. Flyvbjerg, N. Bruzelius, W. Rothengatter*. У стислій анотації до книги зауважується, що це – «перше детальне дослідження феномена мегапроектів. Це захоплюючий звіт про те, як організатори мегапроектів вартістю у кілька мільярдів доларів систематично та корисливо дезінформують парламенти, громадськість і засоби масової інформації, щоб схвалити та побудувати проекти... Автори не лише досліджують проблеми, але й також пропонують практичні рішення, спираючись на теорію та ґрунтовні наукові докази кількох сотень проектів у двадцяти країнах» [3]. Проблему управління мегапроектами порушують норвезький дослідник *J. Söderlund*, австралійський професор *S. Sankaran*, німецький науковець *C. Biesenthal*. На їхню думку, сьогодні є нагальна потреба в дослідженнях, які не лише «... виявляють і фіксують виклики, пов'язані з управлінням мега-

проектами, але й також накопичення знань про те, як упоратися з ними, як створити можливості для управління і як покращити співпрацю й координацію в межах мегапроектів» [4, с. 6]. *L. Arena* та *E. Mollo* наголошують на необхідності створення нової концептуальної основи розуміння мегапроектів як управлінських структур. На підставі здійсненого аналізу вони доходять висновку, що гібридна форма організації є найбільш прийнятною для мегапроектів [5].

Політичний вимір мегапроектів набув розвитку у наукових доробках, авторами яких є *B. Sovacool*, *C. Cooper*, *J. Van Der Westhuizen*, *F. Menga*, *J. Keane*.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на те, що дослідження мегапроектів не є маргінальними щодо «академічного мейнстріму», все ж спостерігається певний дефіцит конкретно-наукових розробок, присвячених з'ясуванню управлінської ролі держави у мегапроектах.

Мета статті. Стаття спрямована на обґрунтування ролі держави в управлінні мегапроектами.

Виклад основного матеріалу. Мегапроекти вирізняються величезними масштабами проектувальних і будівельних витрат (не менше 1 млрд доларів), складністю, розмахом, потужним впливом на людську спільноту та навколишнє середовище. «Мегапроекти – це не просто збільшені версії менших проектів. Мегапроекти – це зовсім інший різновид проекту з погляду рівня їхніх прагнень, термінів реалізації, складності та залучення зацікавлених сторін» [6, с. 6]. Причини динаміки та привабливості мегапроектів *Б.Флівбьорг* (*B. Flyvbjerg*) убаचाє в «чотирьох сублімах» («four sublimes»): технологічний – інженери надихаються можливістю створення проектів на кшталт «найдовший-найвищий-найшвидший»; політичний – політики в захваті від будівництва своїх пам'ятників й інших будівництв для своїх цілей, а також тим впливом, який здійснюється на громадськість і ЗМІ; економічний – бізнесмени і профспілки в захваті від заробляння великих грошей і збільшення робочих місць і, нарешті, естетичний – дизайнери та люди, які люблять гарний дизайн, отримують насолоду від будівництва і використання чогось дуже значущого та красивого [6, с. 8]. Усі ці «субліми» є важливими чинниками масштабності й частоти мегапроектів і в сукупності «забезпечують наявність потужних коаліцій зацікавлених сторін, які отримують вигоду від мегапроектів і які таким способом будуть працювати у напрямі збільшення кількості таких проектів» [6, с. 9].

Можна погодитися з думкою багатьох учених, які вважають, що мегапроекти постають як важливі досягнення колективних зусиль заради прогресу, втілення мрій і високих прагнень. Однак не можна ігнорувати й того, що мегапроекти здатні призвести до катастрофічних наслідків. «Справа не лише у тому, – зауважує Кін, – що вони схожі на хижаків, які сіють хаос у демократичному середовищі або <...> у тому, що мегапроекти відсторонюють і призупиняють демократичні процедури, запроваджуючи різні форми постійного надзвичайного управління. Коли на мегапроектах виникають ті чи інші аварії, до яких вони досить легко призводять, вони чинять на людей і біосферу руйнівний вплив, масштаби якого були просто немислимими для наших пращурів» [2, с. 283]. Деструктивну діяльність мегапроектів фахівці пояснюють людськими прорахунками, неефективними заходами захисту від ризиків, «стратегічною дезінформацією», самовпевненістю та іншим. Утім, як зауважує Кін, однією з головних причин дисфункцій мегапроектів є відмова від внутрішнього та зовнішнього публічного контролю. «Звичайно, – зазначає британський дослідник, – не всі катастрофи є рукотворними, і не всі мегапроекти руйнуються. Однак, коли у них виникають проблеми, що здебільшого і буває, причиною цього найчастіше є приватизація ризику. Керівники помилково вважають, що їх мегаорганізаціями можна управляти мовчки – за дотримання мовчання всередині організації та за її межами» [2, с. 286]. Таке мовчання (Кін називає його парадоксальним) виробляється інтенсивними PR-кампаніями, які огортають немов коконом «владні авантюри», захищаючи їх від громадського контролю засобом «фабрикації позитивного враження їх необхідності та досконалості».

Незважаючи на те, що іноді мегапроекти ініціюються та ратифікуються урядами, вони більше схожі на «величезні пухлини свавільної влади, що розрослися в політичному організмі демократії» [2, с. 282]. Адже питання щодо їх фінансування, будівництва, експлуатації тощо дуже часто вирішуються в режимі цілковитої таємності за вкрай обмеженого зовнішнього контролю і майже за відсутності нагляду з боку парламенту й виборців. Відповідно, мегапроекти є свідченням занепаду демократії. «Створюючи простір свавільної влади, який до певної міри нагадує феодальне правління <...>, ці згубні авантюри повертають нас назад, готують нас до майбутнього, в якому механізми вільного громадянського представництва та контролю влади будуть відігравати лише незначну роль

у повсякденному житті більшості людей» [2, с. 301]. На переконання Кіна, у заклик Нью-Йоркського управління міського транспорту: «Побачив щось – скажи» відображено глибоке значення свободи публічної комунікації, яка відкидає мовчазну безпечність у людських справах. Відповідно, «елегантну формулу» видатного австрійського філософа Л. Вітгенштейна «Про що неможливо говорити, про те варто мовчати» треба переглянути. «Існують моменти, коли мовчання не підходить... Відмова від мочання працює для необмеженої влади як «перевірка реальністю». Вона є потужним знаряддям, що дає змогу запустити дії громадян та їхніх представників, ключовою гарантією того, що відповідальні керівники організацій не загубляться у світі своїх мрій і не будуть блукати тими землями, на яких лиходійства влади приховані мовчанням, огорнуті у витончені фрази про довіру, лояльність і прогрес» [2, с. 303].

На «дефіциті демократії» під час прийняття рішень у мегапроєктах наголошують також автори згадуваної вище праці «Мегапроєкти і ризик. Анатомія амбіції». Підкреслюється, що «... промоутери мегапроєктів часто уникають і порушують встановлені практики належного врядування, прозорість й співучасть у прийнятті політичних та адміністративних рішень або з невігластва, або через те, що вважають таку діяльність контрпродуктивною для початку проєктів» [7, с. 5]. Громадянське суспільство не відіграє вагомої ролі на цій «арені суспільного життя», тому мегапроєкти набувають наплення політики недовіри.

Тож проблемним полем у межах реферованої проблеми є питання про управлінську участь держави у мегапроєктах. Сьогодні теза про «спустошення» національної держави, її редуковану роль має конвенційний характер. Дійсно, в умовах глобалізації, інтеграції, транснаціоналізації спостерігається скорочення повноважень національної держави, її уряду дедалі важче вдається реалізовувати свої традиційні функції. «Сучасні суверенні держави, – зазначає З. Бауман, – мало що можуть вжити (а їх уряди майже і не ризикують цього робити) заради протистояння тиску глобалізованих капіталу, фінансів і торгівлі. Якщо громадяни вимагатимуть від своїх керівників відновити минулі правила пристойності та норми справедливості, уряди більшості країн змушені будуть заявити, що не в змозі цього зробити, оскільки побоюються «відлякнути інвесторів», таким способом поставивши під загрозу [зростання] валового національного продукту і, відповідно, добробут як країни, так і усіх її громадян. Уряди заявлять, що правила гри,

в якій змушені брати участь, вже встановлені (і можуть бути довільно змінені) силами, на які вони майже або взагалі не можуть вплинути» [7, с. 29]. Ці сили, як підкреслює З. Бауман, такі ж абстрактні, як і терміни, за якими вони ховаються: вільна торгівля, світові ринки, глобальні інвестори. Вони екстериторіальні, вільно пересуваються по усьому світу, мінливі, хитрі, верткі, невловимі, «знайти їх важко, а спіймати неможливо» [7, с. 29]. Утім, саме ці сили ратують за мегапроєкти, адже «коли золотий дощ так і не розпочнеться», мегапроєкти все одно істотно збільшують приватні статки. Дозволимо собі припустити, що однією з вагомих причин появи «чорних лебедів», тобто екстремальних подій із масштабними негативними наслідками (*B. Flyvbjerg*), є нівелювання відповідальності. Ті, хто інвестує – люди, які володіють капіталом, набули такого рівня просторової мобільності, що він достатній для «шантажу прив'язаних до певної місцевості політичних інститутів із метою змусити їх відмовитися від претензій» [8, с. 48], і який дав їм «найбільш омріяну і найціннішу перевагу» – відмову від відповідальності за наслідки. «Тепер у розрахунках «ефективності» інвестицій можна вже не враховувати витрати на боротьбу з наслідками» [9, с. 12–13]. А що держава? Держава в особі уряду, прагнучи забезпечити добробут своїх громадян, змушена «вмовляти або лестощами схилити (але не примушувати)» капітал прийти в країну, і якщо це стається, «будувати хмарочоси для офісів, а не знімати готельні номери» [8, с. 48]. Очевидно, що досягнути такої «прихильності» з боку капіталу, або, як визначає це німецький дослідник В. Бек, уникнути «загрози не вторгнення інвесторів», держава може лише через створення «дружнього середовища» для інвесторів: припинення державного регулювання, скасування або перегляд чинних нормативних актів, що «обмежують підприємництво». Інакше кажучи, держава повинна утримуватися від будь-яких дій, які можуть «скласти враження, що територія, яка управляється урядом, недружня до традицій, очікувань та всіх майбутніх заходів глобально мислячого та глобально діючого капіталу або менш доброзичлива до них, ніж сусідні країни» [10, с. 162]. Можемо припустити, що сукупним результатом такої «поведінки держави» є високий ступінь свободи капіталу від відповідальності за наслідки. Держава змушена сприяти тим, хто у своєму прагненні до прибутків, всіляко уникає зобов'язань, які передбачають відповідальність за наслідки.

Вище зазначалося, що іноді ініціюють і ратифікують мегапроєкти уряди. Втім, це зовсім не свідчить про належну управлінську

присутність держави у мегапроектах. Адже економіка дедалі більше позбувається контролю з боку держави: все, що стосується економічного життя, як категорично стверджує З. Бауман, їй заборонено торкатися. Свобода державної політики перетворюється на ілюзію, руйнується новими глобальними силами, у розпорядженні яких «жахлива зброя екстериторіальності, швидкості пересування і здатності до ухиляння/втечі». У разі відмови «грати за правилами» держава найчастіше карається економічно. Норовливим урядам відмовляють у позиках або скороченні їх боргу, «сприяють» девальвації валюти, місцеві акції знецінюються на світових біржах, до держави ставляться як до «глобального вигнанця».

Висновки. «Ринки як такі, – зауважує відомий американський учений, лауреат Нобелівської премії з економіки Д. Стігліц, – не здатні дати ефективні й бажані результати, тож «роль держави якраз і полягає у виправленні цієї неспроможності ринку, тобто у створенні політики (податків і регуляції), яка узгоджує приватні винагороди і суспільні здобутки» [11, с. 101]. Ситуація, що нині складається навколо мегапроектів і яка цілком відповідає «залізному закону мегапроектів»: перевищення бюджету, перевищення строків, перевищення і перевищення (*B. Flyvbjerg*), робить суттєво важливим осмислення управлінської участі держави у мегапроектах. Сьогодні маємо державу, вкрай обмежену щодо створення суспільних благ, надто слабку щодо запобігання небажаним наслідкам діяльності глобального капіталу. Отож державне управління як ціннісноорієнтована діяльність, спрямована на виробництво суспільно значимих результатів, має стати важливим складником

загальної управлінської конструкції мегапроектів, здатної подолати їхні «парадокси».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Frey T. Megaprojects Set to Explode to 24% of Global GDP Within a Decade. URL: <https://futureofconstruction.org/blog/megaprojects-set-to-explode-to-24-of-global-gdp-within-a-decade>.
2. Кин Дж. Демократия и декаданс медиа / Пер. с англ. Д. Кралечкина; под науч. ред. А. Смирнова. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. 312 с.
3. Flyvbjerg B., Bruzelius N., Rothengatter W. Megaprojects and risk: an anatomy of ambition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 218 p.
4. Söderlund J., Sankaran S., Biesenthal C. The Past and Present of Megaprojects. *Project Management Journal*. 2017. Vol. 48. No 6. P. 5–16.
5. Arena L., Molloy E. The Governance Paradox in Megaprojects. URL: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00721622/document>.
6. Flyvbjerg B. What You Should Know About Megaprojects, and Why: An Overview. *Project Management Journal*. 2014. Vol. 45. No 2. P. 6–9. URL: https://www.academia.edu/6864004/What_You_Should_Know_about_Megaprojects_and_Why_An_Overview.
7. Megaprojects and risk. URL: <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1303/1303.7404.pdf>.
8. Бауман З. Индивидуализированное общество / Пер. с англ.; под ред. В. Иноземцева. Москва: «Логос», 2005. 390 с. URL: http://socioline.ru/files/5/39/bauman_zigmunt_-_individualizirovannoe_obshchestvo-2005.pdf.
9. Бауман З. Глобализация. Наследки для людини і суспільства / Пер. з англ. І. Андрущенко; за наук. ред. М. Вінницького. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. 109 с.
10. Бауман З. Текущая современность / Пер. с англ.; под ред. Ю. Асочакова. Санкт-Петербург: «Питер», 2008. 240 с.
11. Стігліц Д. Ціна нерівності / Пер. з англ. П. Таращука. Київ: «Темпора», 2017. 584 с.