

УДК 352/354-1

*Ю. В. Боковикова,*

к. держ. упр., доц.,

доцент кафедри державного управління ХарPI НАДУ,

м. Харків

## ПРОЕКТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Розкрито сутність політичного, організаційного, правового, екологічного та публічного чинників, які визначають необхідність використання проектного менеджменту органами місцевого самоврядування. Розглянуто проектний менеджмент як можливість залучення громади до розробки проектів соціально-економічного розвитку населених пунктів.*

**Ключові слова:** проектний менеджмент, органи місцевого самоврядування, громада, самоврядна діяльність.

**Постановка проблеми.** Постійно зростаючі вимоги суспільства до влади вимагають пошуку сучасних механізмів розв'язання суперечностей між приватним та суспільним інтересами, громадськими та державними баченням, індивідуальними та управлінськими підходами до вирішення соціально-економічних, політичних, етнічних, суспільних проблем. Діяльність органів державної влади як правило регламентована нормативними документами та здебільшого здійснюється в унормованій площині законодавчого поля. Натомість органи місцевого самоврядування, що за своєю природою є владою територіальної громади (самостійною), більшість питань (в межах законодавства та повноважень) мають вирішувати на власний розсуд, приймаючи локальні рішення прийнятні та необхідні для громади.

Відповідно до положень Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні та законодавчих актів, що розкривають механізм її реалізації, передбачається не тільки збільшення повноважень громад та органів місцевого самоврядування, а й акцентування уваги на їх відповідальності за соціально-економічний розвиток територій. У цих умовах пошук джерел та можливостей розвитку є життєво необхідним для існування та якісної життєдіяльності громад.

Ідеологи реформування у якості одного із джерел розвитку розглядають залучені інвестиції. Як відомо цей фінансовий ресурс може бути використаний за наявності двох умов : існування громадських організацій та розробки ними проектів, що можуть бути запропоновані донорським організаціям. Відтак проектний менеджмент стає вкрай актуальною складовою діяльності органів місцевого самоврядування, що у новому форматі вимушені будуть підвищити ефективність та результативність своєї роботи, нести відповідальність перед громадою за якість суспільного життя на відповідній території.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання використання ідей проектного менеджменту в діяльності органів місцевого самоврядування частково досліджені у працях К. Глубоченко, П. Ворони, Г. Мінаєвої, І. Чикаренко, Ю. Шарова та інших і переважно стосуються стратегічного планування в муніципальному менеджменті, управління муніципальними та територіальними проектами тощо. Більш глибокого аналізу потребує питання розкриття сутності чинників, що визначають необхідність та можливість використання проектного менеджменту в діяльності органів місцевого самоврядування на етапі перетворень, пов'язаних з децентралізацією влади.

**Мета статті** – розкрити сутність чинників, що визначають необхідність використання проектного менеджменту в діяльності органів місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У контексті концепції проектного менеджменту під терміном «проект» розуміється система сформульованих знань, фізичних об'єктів, технологічних процесів, технічної та організаційної документації, що створюються та упроваджуються для реалізації завдань, а також сукупність матеріальних, фінансових та інших ресурсів і управлінських рішень щодо їх виконання. Проект – це унікальне починання, одноразова послідовність дій, комплекс заходів для досягнення певної мети, що інтегрує в собі як певну ідею, задум, так і дії щодо втілення цього задуму в життя[1, с. 137].

Перетворення в системі влади у бік децентралізації, трансформація повноважень органів державної влади, що має сприяти демократизації суспільства, проведення позачергових виборів до місцевих рад – ті політичні чинники, що стають поштовхом до змін в управлінській діяльності органів місцевого самоврядування.

Громада, усвідомлюючи відповідальність за своє майбутнє, вимушена долучитись до процесу управління в тому числі і через проектну діяльність. Потужним поштовхом до соціалізації громади у даному напрямі є відсутність фінансових ресурсів у бюджеті (стихійні чинники – революція, війна, політична, економічна криза тощо), а відтак зменшення можливостей підтримки населених пунктів з боку держави.

Організаційний чинник, що визначає необхідність використання проектного менеджменту в діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаний з тим, що структурні підрозділи виконкомів органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах, які вимушені будуть займатися вузькоспеціалізованою діяльністю (ЖКГ, соціальний захист, благоустрій, інфраструктурний розвиток), мають розробляти та втілювати проекти задля вирішення різноспрямованих місцевих проблем.

Методологія проектного менеджменту передбачає розробку, реалізацію та розвиток проекту як складної системи, що функціонує у постійно змінюваному зовнішньому середовищі. Зміст діяльності органу місцевого самоврядування відповідно до проекту включає є: задум, ідею (проблема, завдання), засоби їх реалізації (вирішення проблеми) та результати, що здобуваються в процесі реалізації проектів.

У сучасних ринкових умовах органи місцевого самоврядування можуть замовити комплекс послуг по проектному менеджменту у приватних фірм, що включає: планування робіт та управління проектом, розробку проектної документації, підбір субпідрядників, контроль строків, бюджету та якості виконання робіт, використання попереджуючих та корегуючих заходів. Разом з переліченими перевагами залучення приватних фірм до вирішення соціально-

економічних проблем не слід забувати про обмеженість фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, першочерговість громадських інтересів, що несумісні з приватними, і нарешті можливість створення власних структур, що мають займатися у тому числі проектною діяльністю.

Щодо ідей або задумів проектів. Відповідно до Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування [2], затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 січня 2003 р. № 64 основними напрямками, за якими розробляються проекти та програми, є:

- 1) організація ефективної системи надання послуг населенню;
- 2) розвиток ефективних механізмів управління територіями;
- 3) удосконалення процедури прийняття рішень органами місцевого самоврядування;
- 4) розроблення пропозицій щодо розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів;
- 5) розроблення інновацій у сфері реалізації інвестиційної політики місцевого самоврядування;
- 6) розроблення та реалізація інноваційних проектів реформування системи житлово-комунального господарства;
- 7) розвиток мережі громадського транспорту, інновації у сфері організації руху транспорту;
- 8) удосконалення системи планування, забудови і благоустрою населених пунктів;
- 9) удосконалення механізмів організації громадського порядку, охорони довкілля;
- 10) розвиток туристичної діяльності та курортної справи;
- 11) впровадження механізмів ефективного використання фінансових, земельних, майнових та інших ресурсів розвитку місцевого самоврядування;
- 12) розроблення та реалізація проектів енерго- та ресурсозбереження, у тому числі у житлово-комунальній сфері;

- 13) запровадження інноваційних інструментів розвитку підприємництва;
- 14) модернізація інженерної інфраструктури;
- 15) підвищення безпеки життя, зменшення ризику виникнення природних та техногенних катастроф на території адміністративно-територіальної одиниці;
- 16) реформування галузей охорони здоров'я, соціального захисту, освіти, культури, зокрема збереження пам'яток культури місцевого значення;
- 17) освітнє, наукове та інформаційне забезпечення розвитку місцевого самоврядування;
- 18) впровадження сучасних інформаційних технологій в діяльність органів місцевого самоврядування;
- 19) організація співробітництва органів місцевого самоврядування в рамках спільної діяльності територіальних громад, міжнародного та транскордонного співробітництва.

Кредитні кошти та гранти організацій та фондів, як українських так і закордонних, є одними з важливих джерел інвестицій у вирішення зазначених вище питань. Але доступ до цих ресурсів обумовлений, окрім іншого, наявністю у органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та різного роду агенцій регіонального і місцевого розвитку, фахівців, здатних підготувати відповідну документацію, зокрема заявки на отримання додаткового фінансування, у відповідності до міжнародних стандартів. Відтак, організаційний чинник передбачає утворення громадських організацій, комунальних підприємств як агентів відповідальності та взаємодії з донорськими організаціями.

Міжнародні фінансові інституції, іноземні банки та інші фінансові донори користуються схожими підходами, критеріями та методиками щодо підготовки проектної документації. Вони очікують отримати розгорнутий документ, який відображає увесь процес управління проектом від планування до впровадження. Наприклад, Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) велику увагу приділяє ефективності реалізації проектів. Зокрема, що стосується проектів у сфері енергетики, ЄБРР приділяє значну увагу підвищенню обізнаності

представників державних структур та громадськості щодо приведення цін на енергоносії у відповідність до їхньої реальної вартості. В комунальній сфері ЄБРР зосереджує свої зусилля на проектах, які можуть бути впроваджені в короткостроковій перспективі, такі як, наприклад, модернізація системи опалення районів у містах, де відбулися значні зміни в сприйнятті керівництвом необхідності реформ та їхньої налаштованості на відповідні дії. Отже, отримати фінансування від ЄБРР чи будь-якої іншої організації, як, наприклад, Світовий банк чи фонди Європейського Союзу, може лише проект, який відповідає таким критеріям:

- проект повинен мати перспективу бути вигідним (прибутковим);
- виконавці проекту повинні забезпечити частину внесків готівкою чи іншими власними ресурсами (співфінансування);
- проект повинен бути корисним для розвитку місцевої економіки;
- проект повинен відповідати стандартам донорської чи фінансуючої організації щодо впливу на довкілля, а також відповідним вимогам країни, у якій його реалізують.

Донори надаватимуть фінансування, якщо проект буде корисним для місцевої громади та реалізований з ефективним використанням коштів. Таким чином, роль людини, яка готуватиме заявку (запит на фінансування), полягає в тому, щоб показати донору, якими будуть результати проекту та довести, чому саме цей проект варто фінансувати. Донорські організації вимагають, щоб проектні заявки були детально розроблені, містили чітко визначені цілі та завдання проекту з тим, щоб уникнути ситуації, коли вибір проектів потенційними бенефіціарами відбувається *ad hoc* (тобто ситуаційно, «на один раз») залежно від наявності коштів та без урахування того, чи входить проект до територіальної (обласної, районної чи міської) стратегії розвитку або довгострокового інвестиційного плану розвитку території.

Організаційний чинник використання проектного менеджменту включає певні вимоги до розробки проектів розвитку інженерної інфраструктури територіальних громад. Міжнародними вимогами визначено [3, с. 9]:

- заходи проекту та часові рамки;
- обґрунтування проекту та розробка логічної схеми його реалізації;
- управління проектом;
- здійснення аналізу фінансових інструментів із метою відбору найбільш ефективних;
- здійснення технічного та технологічного аналізу;
- визначення тривалості проекту;
- здійснення фінансового аналізу проекту, включаючи підрахунок капітальних вкладень та операційних витрат, майбутніх надходжень та рівня оборотного капіталу, амортизації основних активів та графіку повернення позики, балансу проекту щодо вигод та втрат, грошового потоку та бухгалтерського балансу, індикаторів фінансової ефективності (NPV, IRR);
- економічний аналіз проекту, включаючи аналіз витрат та вигод, порівняння альтернатив технічного вирішення пропонованого проекту;
- порівняння альтернативних операційних та організаційних рішень;
- оцінювання впливу проекту на довкілля, а також правового забезпечення та соціальних аспектів;
- моніторинг проекту та звітування.

Правовий чинник. Орган місцевого самоврядування як організація, зацікавлена у розробці проектів комунальними підприємствами, має чітко усвідомлювати правові аспекти, що стосуються впровадження проекту. Проекти мають відповідати національному законодавству в частині свого впровадження. Організації мають усвідомлювати, чи з'являтимуться будь-які правові перешкоди, чи впровадження проекту та його завершення залежать від результату будь-якого судового процесу або інших подібних дій, які відбуваються в даний час (це також стосується ситуацій, коли судовий процес формально ще не розпочався, але справу планують передати до суду), чи необхідно буде отримувати певні дозволи та сертифікати (дозвіл на проведення будівельних робіт, екологічний дозвіл, рішення органу, відповідального за збереження історичних пам'яток тощо). Правові акти можуть охоплювати такі

сфери правового регулювання як державні закупівлі, охорону навколишнього середовища, допомогу з боку держави та ін.

Чинник публічності обумовлений станом перманентної недовіри суспільства до влади. Щоб змінити ситуацію на краще, стимулювати громаду до дій, необхідно переконати людей у тому, що вони не лише цільова аудиторія, споживачі, а й розробники планів, ідеологи свого майбутнього, реалізатори та контролери проекту. Адже громада – це не скільки люди, що об'єднані територією постійного проживання, це група, об'єднана сталими взаєминами з метою покращення себе та світу, в якому вони живуть. Приналежність до громади побудована на відчутті, а не обов'язково на реальності. Проектний менеджмент, при втіленні його через громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства, здатен сформувати відчуття спільної з владою діяльності в інститутах громадянського суспільства, сприяти посиленню громадянської активності та відповідальності.

З використанням проектного менеджменту в діяльності органів місцевого самоврядування пов'язаний екологічний чинник, що мають вплив на життєдіяльність людей, сприяють їй або унеможливають її. Більшість донорів чи організацій, які фінансують проекти, надають великого значення питанням так званого «сталого розвитку». Вони сподіваються, що проекти, які їм пропонуються, сприяють сталому розвитку, який об'єднує декілька вимірів: екологічні, економічні та соціальні аспекти. У проектах визначається, яким чином вони сприятимуть сталому розвитку навколишнього природного середовища, і як можна уникнути або виправити можливий вплив негативних наслідків для довкілля (якщо такі матимуть місце). У завданнях проекту щодо досягнення екологічної сталості, враховуються такі питання, як:

– зменшення споживання природних ресурсів (враховуючи просторові та ландшафтні ресурси);



– оптимізація використання комунальних послуг (таких як вода, енергія, збирання відходів та транспорт);

– зменшення забруднення повітря, води та ґрунту.

Соціальний вимір проекту в його співвідношенні до місцевої громади, стану здоров'я її мешканців, благополуччя, сталого розвитку та участі громадськості, зокрема визначається питаннями:

– чи матиме проект позитивний вплив на діяльність місцевої громади у плані сталого розвитку?

– чи сприятиме проект покращенню здоров'я громадян?

– чи сприятиме проект подоланню бідності, створенню робочих місць та збільшенню заробітної плати?

### **Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.**

Розуміння сутності політичного, організаційного, правового екологічного та публічного чинників, що визначають необхідність використання проектного менеджменту, дасть змогу підвищити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування завдяки долученню громади до розробки проектів соціально-економічного розвитку населених пунктів.

Перспективи подальших досліджень мають полягати у розробці конкретних проектів з актуальних питань розвитку територіальних громад.

### **Список використаних джерел**

1. *Безверхнюк Т. М.* Управління проектами в публічній сфері : навч. посіб. / Т. М. Безверхнюк, Н. О.Котова, С. А. Попов / за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 344 с.
2. Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/1538/64.pdf>.
3. Посібник з підготовки заявок на фінансування проектів розвитку інженерної інфраструктури територіальних громад / З. Єнджеєвські ; за ред. Д. Літча, В. Лисенка. – К. : К.І.С., 2009. – 128 с.

### ***Vokovykova Yu. V. Project Management in Local Government Activity.***

The paper explores the essence of political, organizational, legal, ecological and public factors that determine the necessity for the use of project management by local governments. Project management has been considered as an opportunity to get a community involved in working out projects of socio-economic development of populated localities.

**Key words:** project management, local government, community, self-governed activity.

**Боковикова Ю. В. Проектный менеджмент в деятельности органов местного самоуправления.**

Раскрыта сущность политического, организационного, правового, экологического и публичного факторов, которые определяют необходимость использования проектного менеджмента органами местного самоуправления. Рассмотрен проектный менеджмент как возможность привлечения общины к разработке проектов социально-экономического развития населенных пунктов.

**Ключевые слова:** проектный менеджмент, органы местного самоуправления, община, самоуправленческая деятельность