

УДК 35.076.12:65.012.2

Г. М. МИНАСВА

**УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ
ОРГАНAMI МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ДЛЯ ЗМІЦНЕННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ТЕРИТОРІЇ**

Досліджено вплив проектної діяльності органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток території. Проаналізовано умови запровадження проектного менеджменту, які впливають на розробку і реалізацію інновацій щодо подолання проблем територіальних громад.

Ключові слова: проектна діяльність; проектний менеджмент; інфраструктура міста; розвиток території; органи місцевого самоврядування.

The influence of project activities of bodies of local self-government on the socio-economic development of the territory. The conditions of implementation of project management, which affect the development and implementation of innovations to overcome the problems of territorial communities.

Key words: the project activity; project management; infrastructure of the city, development of the territory; the bodies of local self-government.

У сучасних умовах, коли в Україні відбуваються трансформаційні перетворення, євроінтеграційні процеси, набуває актуальності проблема нової концепції розвитку держави, зокрема, і міст, які завжди були і є центрами соціально-економічного, політичного та культурного життя держави і водночас концентруванням усіх протиріч і проблем суспільства в цілому.

Формування нових підходів до розвитку суспільства, застосування інноваційних технологій управління територіальним розвитком, які б одночасно забезпечували стало економічне зростання та покращання або принаймні збереження навколошнього середовища сьогодні є надзвичайно важливим. У цьому аспекті питання участі органів місцевого самоврядування у трансформаційних процесах, пов'язаних з переходом від кількісних показників суспільного життя, економічних процесів до принципів якісного та безперебійного функціонування міської інфраструктури, є найбільш актуальними. У зв'язку з цим застосування проектного підходу, зокрема в муніципальному управлінні, для координації процесів розвитку території обумовлене постійно зростаючими потребами й інтересами громади, задоволення яких знаходиться в компетенції органу управління містом [7].

Дослідженню сучасних підходів, інструментів, технологій розвитку територій присвячено наукові праці Л. Бакалової, О. Бойко-Бойчук, О. Гричонкової, О. Ісип, Л. Лисенко, В. Мамонової, Н. Пушкарьової. Застосуванню проектного менеджменту органами місцевого самоврядування приділено увагу в наукових роботах П. Ворони, О. Копитько, І. Чикаренко, Ю. Шарова. Аналіз публікацій дає підстави для висновку, що стан наукового опрацювання вказаної проблеми має фрагментарний характер, а сама тема потребує подальшого дослідження.

У зв'язку з цим метою статті є обґрунтування впливу проектної діяльності органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток території міста.

Для успішної реалізації ідеї зміщення міської інфраструктури потрібен усебічний розвиток місцевого самоврядування, який включає взаємний зв'язок усіх секторів суспільного життя, що є важким при централізованому, галузевому управлінні. Саме на міському рівні проблеми порушення соціальної, архітектурної, економічної, ресурсної та економічної рівноваги можуть знайти конструктивне цілісне рішення в проектах розвитку, що реалізуються.

Основними причинами, що перешкоджають цьому, є нестабільність соціально-економічних умов у державі, відсутність науково обґрунтованої, чітко визначененої стратегії сталого розвитку, ефективного реформування економіки і державного регулювання, недосконалість законодавчого та нормативного забезпечення формування адекватного умовам ринку фінансового, правового, інформаційно-комунікаційного простору, недосконалість правових, організаційних, економічних основ діяльності органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб відносно формування повноцінного життєвого середовища [8].

Сучасний етап реформування моделі розвитку Української держави вимагає створення на всіх рівнях принципово нових ефективних систем управління розвитком міст. Базовим інструментом управління змінами можуть стати програми й проекти. Кожен проект являє собою комплекс взаємопов'язаних (за ресурсами, термінами і виконавцями) заходів і завдань, які забезпечують досягнення масштабної цілі, що закріплена у стратегічному плані розвитку території.

Завдяки проектній діяльності є можливість новаторським шляхом матеріальні, фінансові та людські ресурси спрямувати для виконання робіт (за умови обмеження в часі та витратах) з метою досягнення позитивних змін, визначених кількісними та якісними параметрами. Цим зараз активно займаються органи місцевого самоврядування, бо головна мета такої роботи – отримати додаткові ресурси для вирішення місцевих проблем з державного бюджету та інших фондів. Плідною стає співпраця з фондами підтримки місцевих ініціатив. У цьому контексті Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування в Україні дає можливість органам місцевого самоврядування реалізувати плани щодо подолання тих проблем територіальних громад, які вони без сторонньої фінансової допомоги не можуть розв'язати, та сприяють втіленню в життя місцевих ініціатив і програм, спрямованих на соціально-економічний розвиток територій [1].

Основу проектного підходу в управлінні складає погляд на проект як на керовану зміну початкового стану будь-якої системи (наприклад, держави, міста, організації чи підприємства), пов'язану з витратою часу й коштів. Дослідження процесу і регулювання змін, здійснюваних за заздалегідь розробленими правилами в рамках бюджету і тимчасових обмежень, складають суть управління проектами.

Використання методів проектного менеджменту дозволяє провести аналіз проблематики та визначити цілі проекту, обґрунтувати проект і розробити відповідний набір документів; визначити необхідні обсяги й джерела фінансування; виявити структуру проекту та скласти графік його реалізації; розрахувати необхідні ресурси, кошторис і бюджет проекту; організувати роботу керівника та команди проекту; підбрати виконавців проекту, підготувати й укласти контракти; організувати та

забезпечити виконання проекту з максимальною ефективністю в рамках визначеного бюджету та строків. Крім цього, керівництву органу місцевого самоврядування методи управління проектами дозволяють здійснювати оцінювання суспільної корисності проектів; управління фінансуванням проектів різних категорій з урахуванням специфіки використання бюджетних коштів; моніторинг та оцінювання релевантності проектів відповідним стратегічним цілям соціально-економічного розвитку; залучення виконавців та громадськості до співчасті у вирішенні основних управлінських завдань, пов'язаних з розробкою та реалізацією проектів [2].

Для ефективнішого управління проектною діяльністю та отримання стійкого результату потрібно мобілізувати наявні ресурси на найбільш важливі для громади проекти, враховувати такі складові проектного менеджменту, як системне управління ресурсами, ризиками і можливими змінами, конфігурацією, командою виконавців, інтеграцією елементів проектів, комунікативним зв'язком з громадськістю, якістю послуг як результату втілення проекту.

Управління ресурсами стосується і фінансів, і часу, і матеріально-технічного забезпечення проекту, і під час реалізації місцевих проектів процес управління ресурсами має особливе значення. Іноді муніципальна громада не усвідомлює всього обсягу та видів ресурсів, якими вонаолодіє й може управляти, наприклад, землею та її надрами, інтелектуальним потенціалом, інвестиційною привабливістю території тощо. Утримання всіх місцевих ресурсів упорядкованими дає можливість органу місцевого самоврядування найбільш ефективно застосовувати існуючий місцевий потенціал у даній проблемній сфері для досягнення очікуваного результату. Перерозподіл і використання видів ресурсів, які лише опосередковано задіяні для реалізації проектів, створюють додаткові можливості для успішної їх реалізації [6].

Результативність проектної діяльності пов'язана із проведенням превентивних і коригувальних заходів, що зведуть ризики до мінімуму, мають першочергове значення. Дуже часто такі ризики пов'язані з нестабільністю нормативно-правової та законодавчої бази, умов інвестування, макроекономічною ситуацією у країні, зміною політики як на державному, так і на місцевому рівні, змінами в керівному складі органу управління містом, зумовленими виборами, реструктуризацією, реформуванням тощо. Тому управління ризиками повинно передбачати розподіл повноважень за своєчасне виявлення факторів ризикових ситуацій у межах компетенції та повноважень членів команди проекту; розробці шляхів щодо їх запобігання, зниження або нейтралізації; активному зачлененні організацій-партнерів із бізнес-сектору до страхування ризиків тощо.

Команду проекту формують працівники, які безпосередньо беруть участь у його розробленні та здійсненні (керівник проекту та виконавці). Також до участі в управлінні проектами повинні зачленатися всі керівники, задіяні в реалізації стратегії розвитку. Таким чином буде забезпечуватися прозорість і гласність процесу підготовки, розробки та ухвалення управлінських рішень, які стосуються її виконання. Особливістю органів муніципального управління на цей час є практична відсутність технологічної зрілості, що пов'язано з різним рівнем підготовки персоналу до реалізації стратегій і проектів (зацікавлені керівники-лідери мають більше досвіду порівняно з безпосередніми виконавцями), відсутністю підготовлених фахівців у сфері

застосування спеціалізованих програмно-прикладних продуктів до управління проектами, а також значною обмеженістю обсягу фінансових ресурсів [6].

Загальна підготовка персоналу та вироблення у працівників навичок роботи з проектними документами дозволить уникнути труднощів під час формування проектних команд, члени яких уже матимуть досвід у сфері володіння методологією управління проектами. Це дозволить зекономити ресурси на додаткове навчання, уникнути збільшення терміну реалізації проекту, попередити негативне відношення громади до місцевої влади.

При розробці проектів керівництво органу місцевого самоврядування повинне враховувати інтереси територіальної громади – споживачів результатів проекту. Тому формуванням зв’язків з громадськістю, громадської думки, проведенням муніципальної рекламної діяльності потрібно управляти таким чином, щоб підвищити рівень довіри громади до влади та створити позитивну громадську думку щодо пакету проектів, які будуть реалізовані в межах стратегії розвитку міста. Зустрічі з громадою, громадські слухання, соціологічні опитування, анкетування громадян, обмін інформацією на веб-порталі міської ради відіграють визначальну роль у формуванні проектної системи управління, перевірці її на правильність (відповідність очікуванням громади). Співучасниками (співавторами) проектів можуть бути і представники громадських організацій, які допомагатимуть здійснювати безпосередній зв’язок з місцевим населенням і здійснюватимуть громадський контроль за повнотою реалізації проектів.

Ще однією важливою функціональною складовою проектного менеджменту є управління інтеграцією, яке полягає в поєднанні в єдине ціле будь-яких частин або елементів у процесі розвитку [4]. У контексті реалізації проектного менеджменту інтеграцію необхідно розглядати у двох аспектах – на локальному рівні, в середині організації, і на рівні стратегії міста в цілому [5]. Органом місцевого самоврядування розробляється система заходів (робіт), що спрямовані на забезпечення певної вигоди громади, наприклад у наданні послуг комунальною сферою, що мають на меті отримання кінцевого якісного продукту. Стратегія розвитку муніципального утворення передбачає, що кожен з проектів є її елементом, а основним результатом – наслідок створення продукту проекту, тобто безпосередній вплив на отримання громадою певної вигоди.

Процеси інтеграції проектів на рівні органу місцевого самоврядування, яким запроваджено систему менеджменту якості, передбачають системну координацію цілеспрямованих дій щодо залучення всіх компонентів проекту (ресурсів, команди, громадських організацій тощо) для отримання кінцевого продукту із врахуванням усіх аспектів життєдіяльності муніципальної громади, які, на перший погляд, можуть бути й не пов’язаними з реалізацією даного проекту, але повинні розглядатись як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективах.

Підходи до управління проектами з позиції якості можна оцінити у двох ракурсах – якістю кінцевого результату проекту (ступінь задоволеності громади від отримання продукту (послуги) та формування відповідного іміджу органу місцевого самоврядування), так і якістю самого проекту з позиції процесного підходу, який передбачає виконання робіт з отриманням продукту проекту через одночасне залученням клієнта (споживача продукту), наявних і додаткових ресурсів,

працівників органу місцевого самоврядування та інших зацікавлених осіб (організацій, об'єднань). Таким чином, для формування критеріїв якості результату проектів першочергове значення має не лише вивчення потреб громади, яке здійснюється шляхом її опитування, анкетування, первинних і вторинних маркетингових досліджень та оцінка суспільної корисності проекту, а й відповідність якості продукту проекту вимогам державного стандарту ISO 9000:2009.

Результатами втілення проектної діяльності має стати створення, наприклад, дієздатної системи обслуговування та утримання житла, яка зніме фінансове навантаження на міський бюджет, надасть можливість зберегти та попередити руйнацію існуючого житлового фонду, можливість створити конкурентне середовище та формування ринку житлових послуг, удосконалення системи оплати.

Стимуловання економічного і раціонального господарювання стосовно використання міських ресурсів допоможе в такому:

- забезпечити надійну роботу інженерно-комунальних систем життєзабезпечення, комфортність, bezpečnі умови проживання громадян;
- підвищити ефективність роботи житлово-комунальних підприємств, знизить видатки на виробництво послуг;
- забезпечити критичний рівень зносу основних засобів в житловому фонді;
- підвищити якість обслуговування споживачів послуг;
- зберегти нераціональне використання ресурсів на підприємствах житлової сфери;
- підвищити господарську самостійність житлових підприємств, їх відповідальність за якість надання послуг та обслуговування споживачів;
- надасть можливість оптимального співвідношення рівня оплати за послуги і доходів населення.

Реалізація проектів щодо впровадження, наприклад, енергозберігаючих технологій у містах може дати швидкі позитивні результати. Подібний проект почав реалізовуватися в м. Чугуєві ще 2006 р. з модернізації вуличного освітлення та встановлення економних противандальних світильників у житловому фонді. Було розроблено спільний проект Агентства міжнародного співробітництва та виконавчого комітету Чугуївської міської ради “Кластер енергоефективних технологій для територіальної громади м. Чугуєва”, який став переможцем конкурсу Фонду Євразія. Реалізація проекту дозволила провести енергоаудит комунальних підприємств і здійснити роботи зі встановлення енергозберігаючих теплогенераторів у закладах культури та соціальної сфери міста.

Інший проект “Оптимізація систем водозабезпечення та водовідведення в місті Чугуєві” було направлено на підвищення ефективності роботи всієї системи водозабезпечення та водовідведення, а також надав можливість зекономити електроенергію.

Проект “Впровадження механізму ефективного використання земельних та майнових ресурсів територіальної громади міста Чугуєва” було розроблено міською радою з метою забезпечення інноваційного підходу до вирішення питань управління комунальною власністю міста. На Всеукраїнському конкурсі проектів і програм розвитку місцевого самоврядування він здобув перемогу та отримав фінансування з державного бюджету. Головне завдання проекту – впровадження міською радою

та її виконавчим комітетом муніципальної геоінформаційної системи (МГІС), яка дозволяє в оперативному режимі розробляти якісні управлінські рішення у сфері обліку міських земель, забезпечує оперативний доступ до даних щодо оцінки вартості землі, розвитку інженерних мереж комунального господарства, обліку якісних параметрів земельних ділянок, спрощує контроль за надходженням коштів від оренди землі та земельного податку. Також проектом було передбачено створення новітньої системи управління об'єктами нерухомості комунальної власності шляхом формування місцевої нормативно-правової бази та впровадження електронної бази даних “Комунальна власність” [3, с. 26–28].

Результатом реалізації такого проекту має стати впровадження багатофункціональної електронної інформаційної системи управління нерухомим майном та земельними ділянками, що належать територіальній громаді міста, та створення комунального підприємства “Агенція комунальних ресурсів”. Окрім запровадження в роботу органу місцевого самоврядування сучасного інструменту управління комунальним майном, виконання проекту сприятиме підвищенню фахового рівня працівників і вивченням кращого досвіду органів місцевого самоврядування щодо застосування інформаційних технологій. Дуже важливим і довготривалими результатами проекту є збільшення дохідної частини міського бюджету та підвищення якості й ефективності управлінських рішень щодо комунальних ресурсів.

Зазначені проекти реалізуються тільки за умови спільногоФінансування з місцевого бюджету, це близько 10 – 20 % вартості кожного з проектів. Це є справедливим, бо якщо проблема вважається актуальною, то органи місцевого самоврядування мають знайти хоча б частину коштів, необхідних для її вирішення. Успішність підготовки та реалізації проектів відображає здатність місцевого самоврядування до забезпечення сталого розвитку території та готовність до перетворень з урахуванням інноваційної складової.

Управління проектами як системне управління ресурсами, закупівлями, часом, ризиками, конфігурацією, командою, комунікаціями, інтеграцією та якістю, що мають безпосередній вплив на досягнення мети проекту, підтверджує, що застосування проектного менеджменту в розвитку міської інфраструктури є необхідним, зокрема в умовах недостатнього фінансування. Проекти, розроблені органами місцевого самоврядування, мають більш жорсткі часові й фінансові обмеження порівняно з проектами приватного сектору, що, як зазначалося, пов’язано з особливостями формування місцевих бюджетів і підвищеннем появі ризиків, характерних для публічного управління, у тому числі й політичних.

Результати впровадження проектів і досвід, набутий його виконавцями, можуть бути використані органами місцевого самоврядування для координації процесів розвитку території відповідно до потреб та інтересів територіальних громад.

Література:

1. Ворона П. Проектна діяльність територіальних громад: досвід Всеукраїнського Конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування на прикладі Полтавщини / П. Ворона. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2010_3/10vpvspp.pdf

2. Копитько О. Проектний менеджмент як ефективний інструмент соціально-економічного розвитку територій в Україні / О. Копитько. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2009-02/Kopytko.pdf
3. Кращі практики місцевого самоврядування. – К. : Вид-во Асоціації міст України та громад в рамках Проекту “Розширення навчальних послуг та дорадчої допомоги” за фінансової підтримки USAID, 2009. – Вип. 14. – 48 с.
4. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – М. : Сов. энцикл., 1984. – 1600 с.
5. Чикаренко І. Концепція і моделі управління портфелем муніципальних проектів розвитку / І. Чикаренко, Ю. Шаров // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 2(20). – С. 247–256.
6. Чикаренко І. Портфельний підхід в управління проектами: адаптація до сфери муніципального менеджменту / І. Чикаренко. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009-01/Chikarenko_I_Stat.pdf
7. Шаров Ю. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті : концептуальні аспекти : [монографія] / Ю. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
8. Экономические инструменты устойчивого развития. – Режим доступу : <http://www.sustainablecities.net.ua/index.php?option=content&tast=view&id=1696&Itemid=27>

Надійшла до редколегії 01.07.2011 р.