

УДК 352. 071 (477)

КООРДИНАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЕКТНО ОРІЄНТОВАНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Безуглий Д. Г.,

*аспірант кафедри менеджменту та управління проектами ДРІДУ НАДУ,
м. Дніпро*

Доводиться тезу стосовно доцільності виокремлення та інституціоналізації функції, що інтегрує і координує процеси проектно орієнтованого управління розвитком територіальних громад. Пропонується реалізувати таку функцію шляхом створення регіонального проектного офісу, який підтримується моделлю проектної зрілості органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: готовність до реалізації проектної діяльності; об'єднання територіальних громад; регіональний проектний офіс; форми організації проектного офісу; функції проектного офісу; модель проектної зрілості.

Bezuhlyi D.H.,

Postgraduate student of Management and Project Management Department DRI NAPA, Dnipro

COORDINATION PROVISION OF PROJECT BASED ADMINISTRATION OF DEVELOPMENT OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

The thesis concerning allocation and institutionalization of function for integration and coordination of project-oriented local communities management processes is proving. The proposition is to realize this function by the way to creation of regional project office, which is supported by project maturity model.

Key words: preparing to realize the project activities; unity of local communities; regional project office; forms of project office organization; project office functions; project maturity model.

Відбувається реформа українського місцевого самоврядування на засадах децентралізації, якою, зокрема, передбачається створення об'єднаних самодостатніх територіальних громад [1]. Такі перетворення мають зробити об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) надійною інституційною основою передавання повноважень та ресурсів на місцевий рівень, що є запорукою результативної та ефективної стратегічної діяльності з місцевого розвитку. Удосконалення нормативно-правової бази самостійної діяльності громад надає нові можливості для співробітництва об'єднаних спроможних громад [2], широкого застосування інтегрованих форм діяльності [12]. Тим самим у місцевому самоврядуванні породжуються “виклики” проектному підходу, роль якого відчутно зростає.

Водночас особливості та різноманітність проектів місцевого самоврядування, проблеми їхньої адаптації до умов діяльності в територіальних громадах, збільшення можливостей для запровадження у спроможних громадах проектів нетрадиційних типів (парасолькових, інституційних, касетних [5]) приводить до збільшення кількості проектів, що упроваджуються на територіях адміністративно-територіальних одиниць (міст, районів, областей), а внаслідок цього – до певного загострення конкуренції проектів за спільні ресурси, що їх виділяють держава та регіони на місцевий, зокрема інфраструктурний, розвиток. Зазначене робить актуальним пошук самоврядними органами управління територіями (районними, обласними радами) шляхів координації проектної діяльності територіальних громад з огляду на забезпечення їхніх спільних інтересів.

Створення ОТГ – це лише початкова фаза, після якої йдуть реальні дії з реалізації потенціалу розвитку та співробітництва громад, формування належної місцевої інфраструктури, створення умов соціально-економічного зростання й забезпечення повноцінного життя на територіях [17]. Для цього потрібне використання як

© Безуглий Д. Г., 2016

інноваційних, так і вже наявних, апробованих управлінських механізмів та інструментів, зокрема програмно-цільового спрямування. Серед інструментів такого класу важливе місце посідають стратегічне планування та управління проектами.

Проблеми становлення та розвитку стратегічного та проектного підходів у публічному управлінні, зокрема в органах місцевого самоврядування (далі – ОМС), знаходяться під увагою багатьох дослідників та практиків. Цю проблематику досліджують В. Бабасв, Т. Безверхнюк, О. Берданова, С. Бушуєв, В. Вакуленко, О. Гладка, Т. Гречко, В. Дрешпак, І. Дробот, О. Ігнатенко, Ю. Ковбасюк, М. Латинін, Т. Маматова, В. Мамоннова, В. Молоканова, В. Негода, Л. Оленковська, С. Полюшкін, О. Пономаренко, В. Рач, В. Рубцов, С. Серьогін, Д. Сухінін, О. Тертишна, Є. Удод, А. Чемерис, І. Чикаренко, О. Чикаренко, Ю. Шаров, І. Ярова та ін. Значна кількість досліджуваних питань набуває сьогодні нових аспектів актуальності. Зокрема, у нових умовах має бути модернізовано підходи до формування стратегій розвитку укрупнених громад, відкриваються додаткові можливості урізноманітнити арсенал інструментів і технологій проектного управління. Проте вже ясно, що просте перенесення класичних технологій проектного підходу, апробованих у бізнесі, стикається з труднощами імплементації в місцевому самоврядуванні, що призводить до неналежного опрацювання життєздатності і сталості проектів місцевого розвитку на рівні територіальних громад.

Реалізація завдань розвитку ОТГ, співробітництва громад – це сфери, де природним чином інтегруються стратегічні та проектні технології. Свого часу 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 [15]. Зазначену концепцію реалізовано у вітчизняній практиці стратегічного планування місцевого розвитку, і сьогодні проектний підхід до реалізації стратегій розвитку територіальних громад і територій став загальноновизнаним в Україні. З позицій системного підходу (система, підсистема, надсистема) будь-який проект завжди реалізує не лише безпосередню мету (мету проекту), а пов’язаний із метою більш високого рівня – аж до місії діяльності. У такому розумінні проект (як категорія “часткове”) завжди пов’язано зі стратегією діяльності (як категорією “загальне”) і є засобом реалізації стратегічних цілей, а через них – засобом досягнення місії. Отже, кожен проект має розглядатися з позицій загальної стратегії, як інструмент її реалізації, а стратегія – реалізовуватися на засадах проектного підходу до реалізації пріоритетів [16]. Тому ще одним важливим аспектом управління розвитком та співробітництвом об’єднаних громад є опрацювання засобів координації діяльності з інформаційно-комунікативної підтримки реалізації проектів виконання стратегічних ініціатив.

У сьогоднішніх умовах зростання ролі проектів як розповсюдженого інструмента управління виникають і проблеми, пов’язані з “м’яким” фактором, а саме з недостатньою підготовкою персоналу й недостатньою проектною зрілістю самих ОМС до професійного розроблення й реалізації достатньо специфічних проектів розвитку ОТГ. Для оцінювання готовності до проектної діяльності у проектному менеджменті використовують моделі проектної зрілості організацій, що розглядаються як інструмент розвитку організації через постійне вдосконалення методології управління проектами, більш глибоке її інтегрування в загальну систему управління з метою досягнення стабільної повторюваності успіхів у виконанні проектів [4; 6; 7; 9; 14].

Логічним продовженням питання стосовно проектної зрілості ОМС є питання щодо створення проектних офісів, які, на думку автора, можуть стати одним з опорних елементів проектно орієнтованого середовища управління реалізацією стратегічних ініціатив з розвитку ОТГ. Досліджень з цього приводу в Україні небагато [6; 10; 13].

Одна із зазначених публікацій [13] розглядає загальносистемні аспекти створення проектних офісів в органах публічної влади різних рівнів і пропонує такі можливі форми створення проектних офісів: тимчасова робоча група з тимчасовим дорученням додаткових обов'язків для спеціалістів органу влади з відповідною зміною їхнього посадового регламенту і додатковою оплатою праці; покладання на спеціалістів органу влади обов'язків адміністраторів проектів для виконання окремих функцій проектного офісу з повним або частковим звільненням від виконання ними власних обов'язків за посадою з відповідною зміною їхнього посадового регламенту; створення у структурі органу влади відповідного підрозділу з функціями проектного офісу в результаті проведення внутрішньої реорганізації; створення державної установи (або комунального підприємства) з відповідними функціями управління проектами (наприклад, для реалізації національних проектів створюються державні підприємства); залучення за договором спеціалістів на роботу в орган влади (аутстафінг); передання за договором функцій проектного менеджменту організаціям, що спеціалізуються на наданні послуг з управління проектами (аутсорсинг). У контексті нашого дослідження основні тези зазначеної публікації потребують розкриття в більш прикладному контексті.

Метою статті є розгляд підходів до формування належного координаційного забезпечення проектно орієнтованого управління процесами стратегічного розвитку ОТГ, зокрема через створення регіонального проектного офісу.

Необхідність реалізації виокремленої функції, що інтегрує й координує процеси проектно орієнтованого управління територією, підтверджується дослідженням ситуації щодо готовності персоналу ОМС до проектної діяльності та інших аспектів застосування проектного підходу територіальними громадами. Проведеними дослідженнями [3] встановлено, що лише 22 % територіальних громад не використовують проектний підхід, а більшість (68 %) – уже не менш ніж рік застосовують управління проектами у своїй діяльності. Короткотермінові (термін реалізації менше року) та малобюджетні (вартість до 200 тис. грн) проекти є найбільш затребуваними в громадах, що існували до об'єднання. Це зумовлено наявністю в територіальних громад значної кількості нагальних, але “дрібних” проблем, щої потребують термінового вирішення в умовах обмеженості фінансових ресурсів: часто реалізовували великобюджетні проекти лише 12 % респондентів, а середньобюджетні – 17 %; загалом не реалізовували великобюджетні проекти 68 %, а середньобюджетні – 58 % респондентів. Очевидно, фінансові обмеження гальмують реалізацію масштабних проектів, що доводить необхідність укрупнення громад і збільшення їхніх фінансових можливостей для реалізації проектів розвитку. Визначено, що проведення проектного аналізу здійснює лише половина опитаних. Отже, лише половина реалізованих проектів має обґрунтований аналіз їхньої життєздатності. Інша ж половина проектів на початок своєї реалізації не має документально підтвердженого обґрунтування суспільної корисності, хоча це є одним із важливих факторів майбутнього успіху проекту. Встановлено, що більшість осіб, які здійснюють проектну діяльність в ОМС, – це ініціативні співробітники, які проявили інтерес до проектної роботи, а також керівники. І хоча 27 % організацій не мають жодної відповідної особи, більшість ОМС (44 %) мають від одного до п'яти фахівців з управління проектами, що свідчить про усвідомлення ОМС потреби у професійній освіті в галузі управління проектами. Майже половина опитаних указали на відсутність документів, що регламентують діяльність з управління проектами. Тобто проектна діяльність виконується недостатньо системно, часто на розсуд тих, хто її здійснює. При цьому основними регламентними документами є різного роду методичні вказівки та вимоги організацій, до яких подаються проекти на фінансування. Використання зазначених документів як керівних є виправданим, хоча й дозволяє стверджувати про недостатньо налагоджену систему відповідальності

за проектну роботу, яку не інституціоналізовано посадовими інструкціями, положеннями про структурні підрозділи, чим висуваються вимоги до цієї діяльності саме в ОМС. Тобто ситуація вимагає підвищення рівня методологічного, організаційного, навчального, координаційного забезпечення проектною діяльністю територіальних громад.

На сьогодні у проектному менеджменті прийнятою позицією є створення проектного офісу для реалізації функцій управлінсько-координаційного та інформаційно-комунікаційного забезпечення процесів управління проектами. Проектний офіс – структурне утворення, що централізує, координує, науково-методично та експертно-консультаційно забезпечує регулярну реалізацію функцій з управління портфелем проектів у будь-якій організації [6; 14]. На думку автора, для реалізації зазначених завдань на великих територіях (зокрема, області) доцільно ставити питання про створення регіонального проектного офісу (далі – РПО), актуальність створення якого зумовлюється потребами:

- у консультаційно-експертній та організаційно-координаційній підтримці проектів розвитку громад області та проектів їхнього співробітництва з метою формування портфелю проектів реалізації стратегій розвитку громад з урахуванням встановлених критеріальних вимог, зокрема Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР);
- в ініціації та проведенні навчання управлінського персоналу громад методології, технологіям, практикам і стандартам управління проектами, адаптованим до цілей і завдань органів влади на території області;
- у доцільності аналізу успішних проектів розвитку громад, виявлення касетних проектів [5] та організаційно-управлінської підтримки їхнього розповсюдження на території області;
- у постійному моніторингу перебігу реалізації проектів громад для забезпечення своєчасної реакції на ситуацію й виконання запланованих стратегічних ініціатив з розвитку громад;
- у необхідності виконання функцій бек-офісу з архівації завершених проектів та акумулювання досвіду їхнього виконання.

РПО як спеціалізоване структурне утворення під егідою обласної ради може бути створено в різних організаційно-правових формах. Розгляньмо потенціал застосування на рівні обласної ради можливих форм організації проектного офісу, систематизованих у [13].

Створення спеціального структурного підрозділу в обласній раді з підпорядкуванням безпосередньо голові ради. На думку автора, такий варіант є ідеальною моделлю, перевагами якої є: постійна усталена робота з реалізації функцій РПО, що закріплені посадовими інструкціями; повна відповідальність за діяльність; високий адміністративний статус офісу, що важливо для сили впливу й отримання коректної інформації з місць; повний робочий день, що забезпечує можливості виїзду працівників офісу на місця.

Створення комунального підприємства – достатньо конструктивна форма організації РПО. Як і створення спеціального підрозділу в обласній раді, це радикальний варіант розв'язання проблеми. Хоча цей варіант є певною мірою “громіздким” і ресурсомістким, він має практично всі переваги створення спеціального структурного підрозділу, але з менш високим адміністративним статусом, що має значення для сили впливу.

Покладання на обраних спеціалістів обласної ради обов'язків з виконання функцій проектного офісу з повним або частковим звільненням від виконання ними власних обов'язків за посадою з відповідною зміною їхнього посадового регламенту. Таку форму може бути розглянуто як проміжний (перехідний) варіант, як певну підготовку до створення повноцінного офісу.

Аутсорсинг – передача за договором функцій проектного офісу організації, що спеціалізується на наданні послуг з управління проектами (науково-навчальна, консалтингова організації). Така форма може розглядатися, якщо попередні варіанти не є прийнятними з огляду на реальні ресурсні та інші обмеження. Опції фінансування діяльності РПО можуть бути розглянуті окремо: договір цільового співробітництва; фінансування в межах обласної програми розвитку місцевого самоврядування; трудові угоди зі співробітниками проектного офісу на засадах сумісництва тощо. Слабкими місцями такої моделі є: недостатньо високий адміністративний статус офісу, що винесений “за межі ради” і перебуває поза прямим підпорядкуванням першому керівникові, отже, послаблення впливу та відповідні труднощі з отриманням коректної інформації з місць; допустима робота співробітників на неповному робочому дні, тобто обмежені можливості відряджень на місця, розмита відповідальність; обмежені можливості виконання функцій бек-офісу. Модель аутсорсингу може бути розглянуто як тимчасову або періодичну (реалізується в певні періоди часу за ситуаційною необхідністю).

Аутстафінг – залучення за договором спеціалістів на роботу в проектний офіс обласної ради. Така модель є слабкою “за визначенням” унаслідок явно недостатнього статусу такого РПО, “розосередженого” на декількох працівниках, імовірно з різним режимом роботи, з умовною відповідальністю їх за рішення й діяльність; отже, модель може розглядатися як вимушена або тимчасова.

Функції регіонального проектного офісу, виходячи з його призначення, можуть включати такі їх групи: *організаційно-методична (вхідна) функція* (формування зведеного регіонального портфелю проектів стратегій розвитку громад і консультаційне забезпечення належного рівня методичної обґрунтованості проектів; розроблення регламентів діяльності проектного офісу та методики моніторингу проектів і стратегій); *моніторингово-контрольна функція* (регулярний моніторинг перебігу реалізації проектів і стратегій; виявлення ризиків невиконання; підготовка запитів щодо необхідності перегляду складу або змісту проектів); *моніторингово-звітна функція* (підготовка щомісячних звітів керівництву щодо ступеня виконання проектів, програм, операційних та стратегічних цілей, пріоритетів, стратегій у цілому; архівація завершених проектів); *комунікативно-інформаційна функція* (організація контактів замовників із виконавцями проектів, з потенційними грантодавцями; визначення кола касетних проектів та формування пропозицій щодо їхнього запровадження на території області; дистанційна комунікація у спільнотах практиків [8]).

На думку автора, одним із найважливіших завдань регіонального проектного офісу має бути координація діяльності із запровадження обраної за базу моделі проектною зрілості ОМС (можливий варіант якої запропоновано в [4]), що дозволить забезпечити системне покрокове підвищення готовності персоналу ОМС до здійснення проектною діяльності з орієнтацією на задоволення пріоритетних потреб територіальних громад. Важливо акцентувати, що у “зрілій” організації наявні чітко регламентовані процедури досягнення якісного продукту проекту, що значною мірою нівелює негативний вплив людського чинника й забезпечує незалежність діяльності від нього.

Показово, що за даними останнього опитування персоналу ОМС, який працює у вже об’єднаних територіальних громадах, 56 % респондентів підтвердили принципове зростання ролі проектного підходу в нових умовах, а 91 % опитаних висловилися за доцільність створення регіонального проектного офісу з функціями підтримки ОМС у питаннях розроблення та реалізації проектів місцевого розвитку.

Базуючись на проведену автором дослідженні стану готовності персоналу ОМС до реалізації проектною діяльності та інших аспектів її виконання в територіальних громадах, показано доцільність реалізації виокремленої функції, що інтегрує і координує процеси проектно орієнтованого управління територією з орієнтацією на дотримання

спільних інтересів територіальних громад. Останнє проявляється у створенні сприятливого середовища проектно орієнтованого управління розвитком територіальних громад в умовах їхнього об'єднання й набуття спроможності до самостійної діяльності з реалізації стратегічних ініціатив. Опорним елементом такого середовища є регіональний проектний офіс, аналіз можливих форм діяльності якого показав, що найбільш раціональним є створення спеціального структурного підрозділу в обласній раді з підпорядкуванням безпосередньо голові ради. Визначено провідні функції регіонального проектного офісу й акцентовано, що його найважливішим завданням має бути запровадження у практичну діяльність ОМС моделі проектної зрілості ОМС, що забезпечуватиме підвищення системності здійснення проектної діяльності територіальних громад.

Список використаних джерел

1. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws> .
2. Закон України "Про співробітництво територіальних громад" від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws> .
3. Безуглий Д. Г. Дослідження готовності персоналу органів місцевого самоврядування до проектної діяльності / Публічне адміністрування: теорія та практика : [електрон. зб. наук. пр.]. – 2016. – Вип. 1 (15) – Режим доступу : www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/zbirnik/index.html .
4. Безуглий Д. Г. Підхід до оцінювання рівня проектної зрілості органів місцевого самоврядування / Д. Г. Безуглий, Ю. П. Шаров // Аспекти публічного управління. – № 11/12 (25/26). – 2015. – С. 89–97.
5. Безуглий Д. Г. Проектний підхід в управлінні розвитком та співробітництвом укрупнених територіальних громад / Д. Г. Безуглий, Ю. П. Шаров // Аспекти публічного управління. – № 9 (23). – 2015. – С. 64–71.
6. Бушуев С. Д. Технологічна зрілість як інструмент стратегічного розвитку компаній на основі управління проектами / С. Д. Бушуев, Н. С. Бушуєва, О. О. Покровницька // Управління проектами та розвиток виробництва : зб. наук. пр. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2004. – № 1 (9). – С. 5–16.
7. Дзюбіна А. В. Модель зрілості управління проектами для вітчизняних підприємств / А. В. Дзюбіна // Вісник НУ "Львів. політехніка". – 2010. – № 690. – С. 235–239.
8. Здобутки та перспективи е-платформи "Спільнота практиків: інновації у місцевому самоврядуванні" / Маматова Т. В., Маліков С. В., Тertiшна О. А., Катерняк І. Б. // Наукові праці. Т. 194. – Миколаїв : Чорномор. держ. ун-т ім. П. Могили, 2012. – С. 3–9.
9. Керцнер Г. Стратегическое планирование для управления проектами с использованием модели зрелости / Г. Керцнер. – М. : АйТи ; ДМК Пресс, 2003. – 320 с.
10. Молоканова В. М. Запровадження моделі проектної зрілості в органах державної влади / В. М. Молоканова, В. В. Шевцов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1 (4) – С. 43–50.
11. Оленковська Л. П. Організаційно-управлінське забезпечення інтеграційних процесів у місцевому самоврядуванні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування / Оленковська Лариса Павлівна ; НАДУ. – Дніпропетр., 2013 – 208 с.
12. Оленковська Л. П. Інституційні проекти як механізм забезпечення інтегрованих форм діяльності на місцевому рівні / Оленковська Л. П., Шаров Ю. П. // Управління проектами: стан та перспективи : матеріали ІХ Міжнар. наук.-практ. конф., 17–20.09.2013. – Кobleво, 2013. – С. 216–218.
13. Ракоцило О. М. Організація проектного офісу в органах публічної влади / О. М. Ракоцило // Держава та регіони. – № 4 (40). – 2012. – С. 82–86.
14. Управление проектами : учеб. пособие / И. И. Мазур [и др.] ; под. общ. ред. И. И. Мазура и В. Д. Шапиро. – 6-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2010. – 60 с.
15. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті. Концептуальні аспекти / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
16. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в публічному управлінні : навч. посіб. у слайдах / Ю. П. Шаров. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 104 с.
17. Шаров Ю. П. Потенціал та інструменти співробітництва спроможних громад в умовах децентралізації / Аспекти публічного управління. – 2015. – № 4 (18). – С. 102–110.

Надійшла до редколегії 26.05.2016 р.