

Валентина МОЛОКАНОВА

*Національна академія державного управління  
при Президентові України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПОРТФЕЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ**

Розглядається стан державного управління стратегічним розвитком регіонів в Україні та проблеми застосування методології портфельного управління в системі державного управління. Аналіз причин невдалої реалізації стратегій і цільових програм соціально-економічного розвитку територій і регіонів на основі існуючих регуляторних документів дозволив визначити, що жодна стратегія не може бути успішною без детальної розробки тактичного плану управління портфелем проектів розвитку та відповідного аналізу досягнення результату. Розглядаються існуючі концепції та підходи до управління портфелями проектів розвитку. Пропонується концептуальна модель управління розвитком регіонів на основі синтезу стратегічного та портфельного управління, проводиться формалізація процесів управління портфелем проектів ціннісно-орієнтованого розвитку регіонів, що має забезпечити прозорість та ефективність використання бюджетних коштів.

Ключові слова: портфель проектів, ціннісно-орієнтоване управління портфелем, регіональний портфель розвитку.

***Valentyna Molokanova. Methodological foundation of portfolio management for strategic regions development***

State of regions strategic development management system in Ukraine and problems of portfolio management methodology application in the public administration system are discussed. Analysis of the causes of the failed strategies and programs of socio-economic development of territories and regions on the basis of existing regulatory instruments allowed determining that no strategy can be successful without elaboration tactical plan portfolio management of development projects and achieving results appropriate analysis. The existing concepts and approaches to managing portfolios of development projects were discussed. A conceptual model of regional development management based on the synthesis of strategic and portfolio management was proposed, management processes of project portfolio for values-oriented regional development that will ensure the transparency and efficiency of budget funds are performed.

Key words: portfolio of projects, value-oriented portfolio management, regional development projects.

Стрімкі зміни, що відбуваються в Україні і в усьому світі, свідчать, що майбутнє стає все більш невизначеним та непрогнозованим. Необхідність прискорення поступу України на шляху до європейської інтеграції, поєднаного із демократизацією всіх складових частин суспільного життя, потребує формування якісно нового державного управління [3]. Стратегічною метою такого управління має стати створення умов для динамічного соціально-економічного розвитку регіонів України, підвищення рівня життя населення і забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина. Сьогодні від якісного державного управління залежить стабільний розвиток і навіть саме існування держави Україна.

Міжнародний досвід свідчить, що одним із найдієвіших механізмів підвищення якості роботи органів державної влади є опанування державними службовцями методології проектного менеджменту. В Україні майже всі місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування беруть участь у розробці та реалізації стратегій і цільових програм соціально-економічного розвитку відповідних територій. Але з досвіду розробки численних стратегій, дорожніх карт та реформ

слід зауважити, що, мабуть, жодна із стратегій не була реалізована в повному обсязі. Причиною такого стану є те, що жодна стратегія не була доведена до тактичного планового рівня та тим більше не було її відповідного оперативного супроводження та постпроектного аналізу досягнення результату.

Розробка та впровадження стратегічних планів економічного та соціального розвитку важливі як для окремих територіальних одиниць, так і для держави в цілому [3; 12]. Значний внесок у розробку теоретичних питань щодо забезпечення соціально-економічного розвитку через проекти та програми зробили такі науковці: С. Д. Бушуєв, Н. С. Бушуєва, Т. В. Маматова, В. А Рач, А. І. Рибақ, Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко та ін. Управління розвитком систем розглядається крім стратегічного управління в теорії активних систем [6], теорії складних систем [1], моделях проактивного розвитку [2], інноваційному управлінні [10], еволюційній теорії цінностей [14] та ін. Одночасно в управлінні розвитком жорсткі ієрархічні системи управління змінюються на динамічні проектно-орієнтовані системи, закріплени в нових стандартах управління проектами, програмами та портфелями [11; 15].

Метою статті є розгляд методологічних засад проектного управління розвитком регіонів та визначення комплексу пріоритетних напрямів підтримки місцевих ініціатив щодо проектів та програм розвитку.

На сьогодні проектний підхід широко застосовується в публічному управлінні у сфері формування стратегій розвитку регіонів. Дослідження у сфері стратегічного програмування розвитку міст обґрунтують концепцію «пріоритет-проект», суть якої полягає у формуванні замість локальних заходів з досягнення стратегічних цілей комплексу проектів, спрямованих на реалізацію стратегічних пріоритетів [13]. Зазначена концепція все ширше застосовується в практиці стратегічного планування і сьогодні проектний підхід до реалізації стратегій міст і територій уже став загальновизнаним в Україні.

Існуюча на сьогодні нормативно-правова база розробки та виконання цільових програм, що регламентується Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [8], не відповідає вимогам часу, що підтверджується висновками як міжнародних експертів, так і вітчизняних науковців. Як показав час, усі позитивні зміни залишаються на папері, якщо в кожному конкретному випадку не були чітко визначені кількісні та якісні результати реалізації програм, терміни їх виконання, виконавці, джерела фінансування та механізми оцінювання досягнення запланованого результату. Саме відсутність або недостатність цього стає причиною неефективного використання державних коштів на реалізацію програм, оскільки успіх цільових програм соціально-економічного розвитку повинен вимірюватися не тільки економічною складовою, але також і цінністю або внеском (від англ. impact) у статій розвиток регіону. Відповідно до японського стандарту Р2М проект – це зобов'язання створити цінності, обумовлене специфічною місією організації [9]. У сучасній методології головна ідея управління проектами і програмами – це створення нової цінності шляхом реалізації стратегій в програмах і проектах. Проте загальні засади ціннісно-орієнтованого управління проектами залишаються малодослідженими. Мова йде передусім про методологію ціннісно-орієнтованого портфельного управління, зокрема для стратегічного розвитку організації.

Яким чином портфелі, програми та проекти сприяють досягненню стратегічних цілей? Далеко не кожен державний службовець зможе відповісти на це запитання. окремі державні керівники визнають украй важливу роль професійного управління програмами/портфелями. Проте поширеною помилкою є те, що відсутня чітка відповідність між стратегією розвитку регіону та реалізацією портфеля проектів/програм. Часто проекти відбираються на конкурсній основі за фінансовими та

часовими критеріями, не враховуючи їх вплив на досягнення стратегічних цілей.

Оскільки будь-яка система розвивається за певними законами, реалізація стратегії розвитку потребує врахування цих законів, а саме визначення сучасного стану системи, рівня домінуючих цінностей та можливостей її колективного інтелекту до створення нових ціннісних конструкцій за допомогою методології проектного менеджменту. Концептуальна схема та етапи моделювання регіонального розвитку на основі ціннісно-орієнтованого портфеля проектів наведена на рисунку.

Концептуальне моделювання регіонального розвитку включає три етапи. На першому етапі – розробка ціннісно-орієнтованої стратегії розвитку – досліджуються внутрішні цінності системи та порівнюються її характеристики з аналогічними характеристиками зовнішніх систем, вивчається вплив зовнішнього середовища. Метою такої діагностики поточного стану цінностей системи є виявлення можливостей та обмежень, на основі яких буде сформульована головна мета та стратегія розвитку.

На другому етапі – формування ціннісно-орієнтованого портфеля регіонального розвитку – за наявності певної кількості проектів, кожен з яких характеризується витратами та цінністю, формується портфель проектів таким чином, щоб сумарна цінність портфеля була максимальною за умови існуючих фінансових обмежень [7]. У загальному випадку під час формування портфеля доводиться відбирати проекти з досить великим набором параметрів, тобто вирішувати багатокритеріальне завдання прийняття рішення і мати справу з множиною альтернатив, множиною критеріїв і множиною шкал оцінювання критеріїв. Для спрощення цього завдання використовується послідовна згортка значень характеристик альтернатив, наприклад на основі методу аналізу ієрархій, запропонованого Т. Сааті в кінці минулого століття [11].

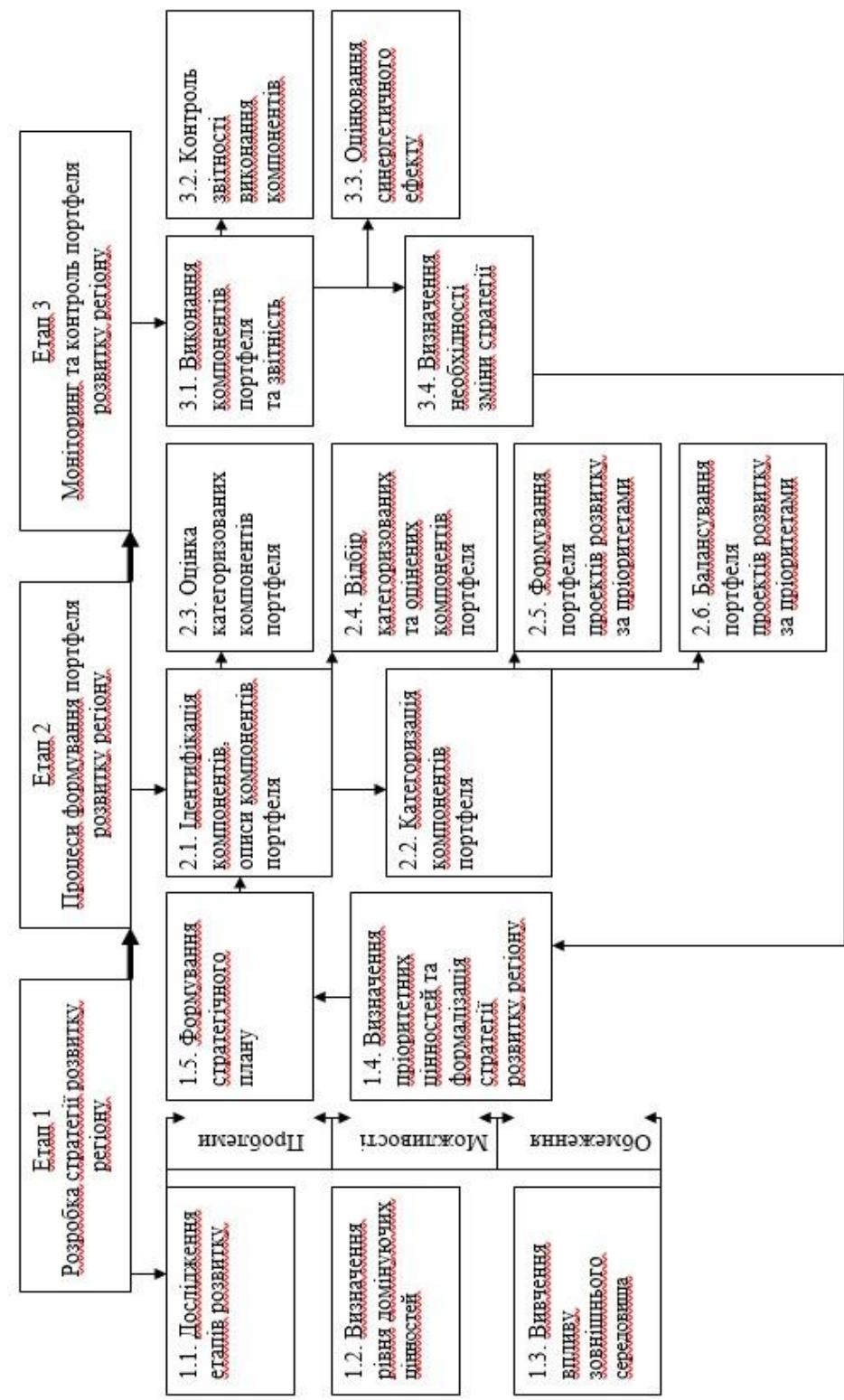
На третьому етапі проводиться моніторинг та контроль виконання портфеля розвитку на основі відхилень фактичних показників від планових та визначається доцільність коригування стратегії. Оскільки портфель є динамічною системою, це означає, що кількісні характеристики його елементів і інтенсивність відносин між ними змінюються в часі, тобто кожному поточному стану структури портфеля відповідають фактичні поточні значення властивостей елементів системи.

Моніторинг реалізації стратегії здійснюють з метою забезпечення всіх зацікавлених сторін даними, що підтверджують чи спростовують наявність поступу в досягненні цілей та реалізації завдань стратегії. Іншими словами, це процес регулярного збору та фіксації даних про ключові елементи реалізації стратегії протягом періоду її впровадження задля визначення проміжних та остаточних результатів, своєчасного виявлення проблем та відхилень від намічених результатів і здійснення необхідних коригувань для мінімізації негативних наслідків. Порівняння фактичних показників  $P^F(t)$  із цільовими  $P^G(t)$  дозволяє визначити величину неузгодженості  $P^F(t) - P^G(t)$ .

Мінімізація цієї неузгодженості є завданням поточного управління портфелем проектів. Залежно від величини цієї неузгодженості в системі можливі проблемні ситуації, які є відповідно станами випереджаючого розвитку, стабільності та стагнації організаційно-технічної системи.

Важливе завдання моніторингу – документування його процедур і результатів. Передусім цей обов'язок лежить на тих, хто безпосередньо займається впровадженням стратегії чи окремих її елементів, проведенням процедур моніторингу, відповідає за збір та опрацювання даних. Синтез усіх отриманих результатів моніторингу мають здійснювати члени проектної команди і регіональна робоча група.

Останнім кроком управління є процес оцінювання досягнень, пов'язаний з ідентифікацією суспільної корисності, що отримуються за результатами виконання



Етапи моделювання регіонального розвитку на основі створення портфеля проектів

### *Public administration mechanisms*

---

проектів і програм. Контроль і оцінка результатів мають бути суспільно оприлюдненими, аби не тільки оцінювати успіхи, а й вносити корективи та відстежувати усталеність отриманих результатів. На жаль, далеко не всі державні службовці володіють практичними інструментами моніторингу реалізації проектів та програм, розумінням політичної сталості отриманих результатів, методами та навичками збереження досвіду пройдених уроків.

На основі аналізу публічної інформації можна стверджувати, що моніторинг та оцінювання реалізації стратегії відбуваються більш-менш періодично у 15 областях України. Зазвичай результати моніторингу обговорюють: на засіданнях «круглих» столів – у 4-х областях (14,8 %); на громадських слуханнях – у 4-х областях (14,8 %), на засіданнях робочих груп – у 8-ми областях (29,6 %), в інших формах (на комісіях, колегіях) – у 9-ти областях (33,3 %). За результатами моніторингу та оцінювання реалізації стратегії у 12-ти областях (44,4 %) коригують операційні завдання та пріоритети. Відсутня інформація щодо використання оцінювання реалізації стратегії на сайті Дніпропетровської обласної ради.

Згідно з законом позитивної динаміки зовнішнє середовище є цілеспрямованою метасистемою, яка має вектор розвитку, спрямований на реалізацію позитивних цілей. Тільки процеси, що реалізують позитивні цілі, знижують ентропію системи. Реалізація портфеля може розглядатися, насамперед, як наближення до того ідеального стану, який на певному етапі свого розвитку «намалювало» собі та чи інша соціальна система. Як відомо, система не може бути успішною у своєму розвитку, якщо успішно реалізує «неправильні» проекти. Таким чином, усі компоненти портфеля розвитку слід кореспондувати з головним вектором розвитку організаційно-технічної системи. Опанування українськими управлінцями методології проектного менеджменту дозволило б керівництву країни реалізувати стратегічні пріоритети і прийняті зобов'язання.

Портфельне управління розвитком регіонів з урахуванням протилежно спрямованих процесів внутрішньої інтеграції та зовнішньої адаптації в контексті євроінтеграційних процесів має постійно вдосконалуватися. Поступове нарощування можливостей системи через традиційні етапи управління портфелем проектів відповідно до стандарту PMI представлено двома групами процесів: група процесів формування портфеля (вирівнювання) та група процесів моніторингу і контролю. Група процесів вирівнювання забезпечує поточною інформацією програмну/проектну діяльність, спрямовану на досягнення стратегічних цілей, дозволяючи оцінювати компоненти портфеля та управляти ними. Ця група процесів активізується на час актуалізації стратегічних цілей організації в межах формування річних/квартальних бюджетів і планів на перспективу або у випадку зміни ділової кон'юнктури.

Група процесів моніторингу і контролю забезпечує управління портфелем проектів відповідно до метрик прогресу, встановлених стратегією розвитку. Послідовність та зміст управління портфелем проектів можна відстежити за входами і виходами процесів (таблиця).

Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що методологічні основи управління розвитком систем базуються на інтеграції стратегічного та портфельного ціннісно-орієнтованого управління, їх можна розглядати з позицій методологічного, методичного та інструментального рівнів.

У статті надані базові методологічні засади гармонійного поєднання стратегічного та портфельного управління; проведена формалізація концептуальних основ управління портфелями проектів, де процеси управління портфелями розглянуті як координовані засоби впровадження стратегічних рішень. Запропонована модель формування портфеля проектів регіонального розвитку, узгодженого із стратегічними цілями регіону. Основними результатами

## Механізми державного управління

### Процеси формування портфеля проектів

| Процес управління              | Вхід  | Методи та інструменти   | Вихід  |
|--------------------------------|---|---|--|
| Ідентифікація                  | Стратегічний план, перелік компонентів – кандидатів до портфеля   | Логіко-структурний аналіз [1], креативні методи генерації ідей [4]  | Перелік компонентів, основні описи кожного компонента, перелік відхиленіх компонентів                                    |
| Категоризація                  | Перелік компонентів, основні описи категорій компонентів  | Методи чіткої та нечіткої класифікації [5; 6]   | Перелік категоризованих компонентів  |
| Оцінка                         | Стратегічний план, перелік категоризованих компонентів, основні описи компонента                        | Методи агрегування показників [2; 5], метод аналізу ієархій [11], багатокритеріальні завдання оптимізації, експертні методи [5] | Перелік категоризованих та оцінених компонентів, вартісна оцінка кожного компонента, рекомендації за результатами оцінки |
| Відбір                         | Стратегічний план, перелік категоризованих та оцінених компонентів                                      | Багатокритеріальні завдання прийняття рішень [1; 2; 5; 6]   | Перелік категоризованих, оцінених і відібраних компонентів   |
| Визначення часових пріоритетів | Перелік категоризованих, оцінених і відібраних компонентів  | Мережеве планування, розподіл та вирівнювання ресурсів [5; 6; 10; 15]   | Календарний план портфеля відповідно до ресурсних обмежень   |
| Балансування портфеля          | Календарний план портфеля відповідно до ресурсних обмежень, перелік актуалізованих компонентів портфеля | Багатокритеріальні завдання прийняття рішень у умовах невизначеності [1; 2; 4 – 7; 11; 15]                                      | Схвалений план управління портфелем, актуалізований перелік основних компонентів, перелік ключових показників звітності  |

впровадження проектної методології в державне управління повинні стати конкурентоспроможність і структурні зміни української економіки. А це залежить не стільки від формулювання на папері тієї чи іншої економічної політики, скільки від ефективного використання соціального капіталу на методологічних засадах ціннісно-орієнтованого портфельного управління розвитком. Основні положення та особливості портфельного управління дозволяють сформувати методичну платформу для створення портфеля управління регіональним розвитком.

#### Список використаних джерел / List of references

1. **Бусленко Н. П.** Лекции по теории сложных систем / Н. П. Бусленко, В. Е. Калашников, И. Н. Коваленко. – М. : Радий, 1993. – 440 с. [Buslenko N. P. Lektsii po teorii slozhnyih sistem / N. P. Buslenko, V. E. Kalashnikov, I. N. Kovalenko. – M. : Radiy, 1993. – 440 s.]
2. **Бушуева Н. С.** Модели и методы проактивного управления программами организационного развития / Н. С. Бушуева. – К. : Наук. світ, 2007. – 270 с. [Bushueva N. S. Modeli i metody proaktivnogo upravleniya programmami organizatsionnogo razvitiya / N. S. Bushueva. – K. : Nauk. svit, 2007. – 270 s.]
3. **Європейська інтеграція та розвиток теорії державного управління: наук. розробка /**

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2016, вип. 2(29)*

### *Public administration mechanisms*

---

О. М. Руденко, В. Д. Бондаренко, І. В. Валентюк [та ін.]. – К. : НАДУ, 2012. – 64 с. [Yevropeiska intehratsiia ta rozvytok teorii derzhavnoho upravlinnia: nauk. rozrobka / O. M. Rudenko, V. D. Bondarenko, I. V. Valentiuk [ta in.]. – K. : NADU, 2012. – 64 s.].

4. **Креативные** технологии управления проектами и программами : монографія / С. Д. Бушев, Н. С. Бушуева, И. А. Бабаев [и др.]. – К. : Самит-Книга, 2010. – 768 с. [Kreativnyie tehnologii upravleniya proektami i programmami : monografiya / S. D. Bushev, N. S. Bushueva, I. A. BabaEv [i dr.]. – K. : Samit-Kniga, 2010. – 768 s.].

5. **Матвеев А. А.** Модели и методы управления портфелями проектов / Матвеев А. А., Новиков Д. А., Цветков А. В. – М. : ПМСОФТ, 2003. – 208 с. [Matveev A. A. Modeli i metodyi upravleniya portfelyami proektorov / Matveev A. A., Novikov D. A., Tsvetkov A. V. – M. : PMSOFT, 2003. – 208 s.].

6. **Модели** управления портфелем проектов в условиях неопределенности / В. М. Аньшин, И. В. Демкин, И. М. Никонов, И. Н. Царьков. – М. : МАТИ, 2007. – 117 с. [Modeli upravleniya portfelem proektorov v usloviyah neopredelennosti / V. M. Anshin, I. V. Demkin, I. M. Nikonov, I. N. Tsarkov. – M. : MATI, 2007. – 117 s.].

7. **Молоканова В. М.** Ціннісно-орієнтоване портфельне управління розвитком організацій : автореф. д-ра техн. наук. : 05.13.22 / Молоканова Валентина Михайлівна ; Укр. Київ. нац. ун-т будівництва та архітектури. – К., 2015. – 40 с. [Molokanova V. M. Tsinnisno-oriyentovane portfeline upravlinnia rozvylkom orhanizatsii : avtoref. d-ra tekhn. nauk. : 05.13.22 / Molokanova Valentyna Mykhailivna ; Ukr. Kyiv. nats. un-t budivnytstva ta arkhitektury. – K., 2015. – 40 s.].

8. **Про державне** прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України : Закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602-ІІІ. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua) [Pro derzhavne prohnozuvannia ta rozrobленnia program ekonomichnoho ta sotsialnoho rozvylku Ukrayiny : Zakon Ukrayiny vid 23 berez. 2000 r. № 1602-ІІІ. – Rezhym dotupu : www.zakon.rada.gov.ua].

9. **Про засади** регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-ІV. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua) [Pro zasady rehuliatornoj polityky u sferi hospodarskoi dijalnosti : Zakon Ukrayiny vid 11 veres. 2003 r. № 1160-ІV. – Rezhym dostupu : www.rada.gov.ua].

10. **P2M:** Управление проектами и программами / под ред. проф. Бушуева С. Д. – К. : Наук. світ, 2009. – Т. 1, Версия 1.2: Руководство по управлению инновационными проектами и программами предприятий – 198 с. [R2M: Upravlenie proektami i programmami / pod red. prof. Bushueva S. D. – K. : Nauk. svIt, 2009. – T. 1, Versiya 1.2: Rukovodstvo po upravleniyu innovatsionnyimi proektami i programmami predpriyatiy – 198 s.].

11. **Саати Т.** Принятие решений. Метод анализа иерархий : пер. с англ. / Т. Саати. – М. : Радио и связь, 1989. – 316 с. [Saatи T. Prinyatie resheniy. Metod analiza ierarhiy : per. s angl. / T. Saati. – M. : Radio i svyaz, 1989. – 316 s.].

12. **Томпсон А. А.** Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии : учебник для вузов / А. А. Томпсон, А. Дж. Стриклэнд ; пер. с англ. под ред. Л. Г. Зайцева, М. И. Соколовой. – М. : Банки и биржи : ЮНИТИ, 1998. – 576 с. [Tompson A. A. Strategicheskiy menedzhment. Iskusstvo razrabotki i realizatsii strategii : uchebnik dlya vuzov / A. A. Tompson, A. Dzh. Striklend ; per. s angl. pod red. L. G. Zaytseva, M. I. Sokolovoy. – M. : Banki i birzhi : YuNITI, 1998. – 576 s.].

13. **Шаров Ю. П.** Стратегичне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с. [Sharov Yu. P. Stratehichne planuvannia v munitsypalnomu menedzhmenti: kontseptualni aspekty / Yu. P. Sharov. – K. : Vyd-vo UADU, 2001. – 302 s.].

14. **Clare W. Graves.** Compared with other theories / Clare W. Graves, from [www.clarewgraves.com/theory\\_content/compared/CGcomp1.htm](http://www.clarewgraves.com/theory_content/compared/CGcomp1.htm).

15. **The Standard** for Portfolio management / Project Management Institute, Inc. Four Campus Boulevard Newtown Square, Pennsylvania USA, 2008. – 203 p.

*Надійшла до редакції 21.03.16*

---

*Public Administration and Local Government, 2016, issue 2(29)*