

УДК 332.146.2

СИСТЕМНИЙ ПРОЕКТНО-ОРІЄНТОВАНИЙ ПІДХІД ЩОДО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМ РОЗВИТКОМ В УКРАЇНІ

Копитько О.О., к.т.н.*Національна академія державного управління при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

Досліджуються актуальні проблеми публічного управління стратегічним розвитком в Україні. Розглядаються основні принципи проектно-орієнтованого підходу щодо стратегічного управління, серед яких урахування інтересів потенційних зацікавлених сторін проекту/програми; встановлення критеріїв значущості етапів розробки, реалізації і оцінювання проекту/програми; важливість процесу прийняття рішень впродовж усього життєвого циклу проекту/програми. Пропонується вдосконалення змісту операційного циклу управління проектами шляхом використання ефективних методів та моделей логічного системного підходу, серед яких аналіз основних учасників; аналіз основних проблем, включаючи причинно-наслідкові взаємозв'язки; аналіз цілей покращення ситуації в майбутньому; аналіз стратегій вирішення ситуації, що склалась; моделі розробки детальних операційних планів та впровадження ефективних систем моніторингу, перевірки і звітності про хід виконання й досягнення результатів проектів/програм. Обґрунтовуються переваги застосування системного проектно-орієнтованого підходу при управлінні стратегічним розвитком в Україні.

Ключові слова: публічне управління, стратегічний розвиток, проектно-орієнтований підхід, управління програмами, управління проектним циклом, логічна системна схема проекту

UDC 332.146.2

SYSTEMIC PROJECT FOCUSED APPROACH TO PUBLIC ADMINISTRATION OF STRATEGIC DEVELOPMENT IN UKRAINE

Kopytko O.O., PhD in Engineering*Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of
Public Administration of the Office of the President of Ukraine*

Acute problems of public administration of strategic development in Ukraine are being researched. The basic principles of the project focused approach to public administration of strategic development are being considered, and namely: taking into account interests of the potentially concerned parties of the project/program; establishing value criteria of the project/program stages such as development, implementation and evaluation; the importance of decision-making process during the

life cycle of the project/program. Content improvement of the project management operational cycle through effective methods and systemic logical approach models application is suggested. The main participants' analysis; analysis of the major problems, including cause-and-effect interrelations; aims analysis of the situation improvement in future; analysis of the strategies to solve the current situation problems; developing models of detailed operational plans; implementation of effective monitoring, control, reporting systems regarding the execution the project/program and reaching its aims - all the above mentioned issues are suggested for consideration. Advantages of the systemic project focused approach to public administration of strategic development in Ukraine application are being grounded.

Keywords: public administration, strategic development, project focused approach, programs management, project cycle management, systemic logical scheme of the project

Актуальність проблеми. В Україні згідно з Законом «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» визначаються правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів управління стратегічним розвитком окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави [1].

Аналіз існуючого стану розробки таких державних програм показав, що в кожному конкретному випадку не достатньо чітко визначаються кількісні та якісні результати реалізації відповідних заходів, терміни їх виконання, виконавці, джерела фінансування та механізми реалізації, а також відповідність цих програм визначеним стратегічним пріоритетам. Основними проблемами, які виникають при реалізації цих програм є:

– невідповідність отримуваних результатів раніше поставленим цілям (зафіксовані в офіційних документах цілі програми не є елементом повсякденного життя для учасників програми, а використовуються виключно для обґрунтувань у формальних фінансових документах);

– немає чітко владжених механізмів використання результатів управління програмами попередніх років (постійно виникаючі організаційні проблеми);

– немає взаємної довіри до тих рішень, що приймаються учасниками програми (непрозорість процесу прийняття рішень, відсутність взаємної відповідальності) [2].

Сьогодні унаслідок численних реформ у світі широко упроваджується так зване «Нове Публічне Управління» (New Public Management), в основі якого лежить припущення про можливість по аналогії з бізнесом-сектором перенести акцент з контролю за дотриманням державними службовцями правил на контроль за результатами їх діяльності і встановлення зв'язку між результатами діяльності і стимулюючими заходами. Для поліпшення якості результатів тієї або іншої програми, міри задоволеності їх стейкхолдерів в бізнесі-секторі широко використовується системна методологія проектно-орієнтованого управління. Не дивлячись на виняткову особливість публічного сектора в порівнянні з бізнесом-сектором, методологія проектно-орієнтованого підходу також застосовна до публічного управління стратегічним розвитком в Україні.

Аналіз останніх наукових досліджень. Впровадженню проектно-орієнтованого управління стратегічним розвитком в Україні присвячені наукові праці О. Крайник, О. Маркова, В. Молоканової, В. Рача, Г. Сукрушевої, О. Федорчак, І. Чикаренко, Ю. Шарова та ін., аналіз яких дає підстави для висновку, що недостатнім є стан наукового опрацювання проблеми забезпечення системної інтеграції між стратегічним, програмним і проектним рівнями при вирішенні актуальних питань публічного управління економічним і соціальним розвитком в Україні.

Метою роботи є дослідження ефективних методів та моделей використання системної методології управління програмами та проектами при вирішенні актуальних проблем публічного управління стратегічним розвитком в Україні.

Викладення основного матеріалу дослідження. Методологію проектно-орієнтованого підходу в публічному управлінні можна розглядати як цілеспрямований інструмент управління змінами початкового проблемного стану будь-якої системи (держави, регіону, області, муніципального утворення, галузі, організації чи окремого підприємства), що забезпечує досягнення запланованого результату в умовах чітко визначених часових та ресурсних обмежень. Базовими інструментами проектно-орієнтованого підходу є також управління програмами й портфелями. Програма являє собою комплекс

взаємопов'язаних (по ресурсах, термінах і виконавцях) проектів, які забезпечують досягнення стратегічної цілі. Портфель представляє набір проектів або програм та інших робіт, об'єднаних разом з метою ефективного управління даними роботами для досягнення стратегічних цілей. Проекти й програми портфеля не обов'язково є взаємозалежними або прямо пов'язаними.

Основними принципами проектно-орієнтованого управління є:

- урахування інтересів стейкхолдерів (будь-яка мета проекту/програми має бути представлена в термінах вигід, переваг для потенційних стейкхолдерів);
- важливість етапів розробки, реалізації і оцінювання проекту/програми (встановлення критеріїв значущості тих або інших вигід, переваг);
- значущість процесу прийняття рішень впродовж усього життєвого циклу проекту/програми (від якісного рівня рішень, що приймаються, залежить успішність всіх етапів проекту/програми).

Важливою специфікою проектно-орієнтованого управління є те, що ключова роль належить потенційним стейкхолдерам (зацікавленим сторонам), які повною мірою включені в процес прийняття рішень. На початку проектного циклу встановлюється коло причетних до проекту осіб, так званих стейкхолдерів, і прийнятний рівень їх участі в процесі прийняття рішень протягом всього проектного циклу. Залучення зацікавлених сторін до процесу прийняття рішень з великою мірою вірогідності впливає на такі показники програми, як ефективність, ступень сприйнятливості до актуальних суспільних потреб, результативність, прозорість, об'єктивність, відповідальність з боку всіх учасників. В той же час їх активна участь в програмі не гарантує абсолютного успіху і досягнення поставлених цілей: велика вірогідність виникнення, так званого конфлікту інтересів, унаслідок якого процес досягнення компромісу може бути трудомістким і досить тривалим, що вимагає від розробників проекту здібностей до роботи в команді й уміння направляти спільні зусилля.

Методологія проектно-орієнтованого управління дозволяє чітко визначити кількісні та якісні результати реалізації проектів та програм, терміни їх виконання, виконавців, джерела фінансування та механізми реалізації, а також уникнути перевитрати бюджетних коштів унаслідок деталізації і систематизації проектного процесу. При цьому всі етапи

проекту об'єднуються в цикл таким чином, що проектні цілі і питання стійкості залишаються в центрі уваги протягом всього життя проекту.

На початку проектного циклу обов'язково мають бути визначені суспільні пріоритети, основні напрями програми/стратегії, на реалізацію яких він спрямований, що забезпечує відповідність отримуваних результатів раніше визначеним стратегічним цілям [4].

Проект представляє тимчасову діяльність, що передбачає координоване виконання неповторного комплексу науково-дослідних, проектно-конструкторських, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших взаємопов'язаних заходів, призначенням якого є створення унікальних продуктів, послуг або результатів. Відмітними ознаками проектів є: їх одноразовість, унікальність, тимчасовість, обмеженість ресурсів, одержання певного результату – продукту проекту [7].

Управління проектами виконується за допомогою застосування й інтеграції п'яти груп процесів управління проектами: ініціації, планування, виконання, контролю, закриття. Групи процесів управління проектом, у свою чергу, розподіляють за дев'ятьма областями знань управління проектами: управління інтеграцією проекту; управління змістом проекту; управління часом проекту; управління вартістю проекту; управління якістю проекту; управління персоналом проекту; управління комунікаціями проекту; управління ризиками проекту; управління забезпеченням проекту [8].

Для підвищення якості допомоги в цілях розвитку Європейська Комісія (ЄК) затвердила головний пакет інструментів для розробки й управління проектами на основі логічного системного підходу, який називається «Керівництво з управління проектним циклом» [3]. При цьому якість визначається, в першу чергу, як актуальність, здійсненність й ефективність програм і проектів, які фінансуються ЄК, включаючи якість їх управління. Це керівництво має на меті підтримку практики управління на належному рівні, а також забезпечення ефективного процесу прийняття рішень на базі управління проектним циклом, забезпечення логічної послідовності та зрозумілості підходу, і у той же час передбачає операційну гнучкість, необхідну для динамічної й різноманітної програми зовнішньої допомоги.

Згідно із цим керівництвом проекти розвитку – це метод чіткого визначення та управління інвестиціями й зміною усталених процедур.

Проект представляє собою ряд видів робіт, націлених на досягнення чітко визначених цілей у встановлений термін і в рамках наявного бюджету. Проект також повинен мати:

- чітко визначених учасників, включаючи основну цільову групу і кінцевих бенефіціарів (кінцеві бенефіціари: ті, хто одержить користь від проекту в довгостроковій перспективі на рівні суспільства або сектору в цілому);
- чітко визначені процедури координації, управління й фінансування;
- систему моніторингу й оцінки (для підтримки управління);
- належний рівень фінансово-економічного аналізу, який вказує, що користь від проекту перевищить видатки.

Операційний цикл управління проектами зовнішньої допомоги ЄК складається з п'яти етапів: програмування, ідентифікація, формулювання, виконання, оцінка й аудит. В основу цього циклу покладено три основні принципи:

- критерії та процедури прийняття рішень визначаються на кожному етапі, включаючи основні вимоги до інформації та критерії оцінки якості;
- зміна етапів циклу відбувається за прогресивним принципом – для успішного виконання наступного етапу необхідно закінчити попередній;
- програмування та ідентифікація нових проектів відбувається на базі результатів моніторингу й оцінки виконаних як частина структурного процесу зворотного зв'язку.

Управління проектним циклом (УПЦ) – це термін, що застосовується для описання управлінської діяльності і процедур прийняття рішень протягом життєвого циклу проекту (включаючи цілі й основні завдання, ролі та обов'язки, аналітичні інструменти, критерії оцінки якості, ключові документи й варіанти рішень для кожного етапу проектного циклу). УПЦ допомагає забезпечити:

- відповідність проектів загальним політичним цілям ЄК і цілям розвитку партнерів;
- відповідність проектів узгодженій стратегії і реальним проблемам цільових груп / кінцевих бенефіціарів;

здійсненність проектів, що означає, що цілі можуть бути насправді досягнуті в умовах, що склалися, і при наявних потенційних можливостях виконуючих агенцій;

- вірогідну життєздатність користі та результатів, досягнутих проектом.
- З метою сприяння досягненню цих цілей УПЦ:

- вимагає активних дій з боку основних учасників і має на меті підвищення відповідальності на місцях;
- використовує логічний системний підхід (а також інші інструменти) з метою сприяння проведенню ключових оцінок та аналізів (включаючи аналіз учасників, проблем, цілей і стратегій);
- застосовує ключові критерії оцінки якості на кожному етапі проектного циклу;
- вимагає підготовки ключових документів належної якості на кожному етапі (з обов'язковим застосуванням загальнозрозумілих концепцій і визначень) з метою сприяння обґрунтованому прийняттю рішень.

Логічний системний підхід (ЛСП) – це ефективний аналітичний та управлінський інструмент, котрий наразі використовується (в тій чи іншій формі) більшістю односторонніх і багатосторонніх організацій допомоги, міжнародними неурядовими організаціями і багатьма урядами-партнерами. ЄК також зазвичай вимагає складання логічної структурної схеми в якості складової частини процесу формулювання проектів з надання зовнішньої допомоги.

ЛСП є основним інструментом, що використовується в рамках УПЦ:

- на етапі ідентифікації проектного циклу він застосовується для проведення аналізу дійсної ситуації, визначення актуальності запропонованого проекту, а також його потенційних цілей і стратегій.
- на етапі формулювання ЛСП допомагає у підготовці відповідного плану проекту з чітко визначеними цілями, вимірними результатами, стратегією управління ризиками і встановленими рівнями управлінських зобов'язань;
- на етапі виконання проекту/програми ЛСП є основним управлінським інструментом для укладання контрактів, складання операційних планів і моніторингу робіт;
- на етапі оцінки й аудиту логічна структурна схема являє собою зведений звіт того, що планувалось (цілі, індикатори й основні припущення), і, таким чином, служить основою для оцінки діяльності й впливу.

Використовуючи ЛСП, зацікавлені сторони піддають перевірці увесь задум проекту, щоб упевнитися в його доцільності, здійсненності та стійкості, а також вони можуть виявляти і аналізувати проблеми, що виникають в процесі розробки і реалізації проекту, а також визначати дії, які мають бути виконані для вирішення цих проблем. ЛСП також є надзвичайно корисним інструментом для розробки і впровадження

ефективних систем моніторингу, перевірки та звітності про хід виконання проекту й досягнення результатів.

Зміст операційного циклу управління проектами, вдосконаленого шляхом використання ефективних методів та моделей логічного системного підходу, представлено у табл. 1.

Таблиця 1. Операційний цикл управління проектами із використанням логічного системного підходу

| № з/п | Зміст операційного циклу управління проектами |
|-------|---|
| 1 | 2 |
| 1. | <p>ПЕРЕДІНВЕСТИЦІЙНА ФАЗА (ідентифікація проекту)</p> <p>Формування інвестиційного задуму проекту:</p> <ul style="list-style-type: none"> – аналіз проблеми, на розв'язання якої спрямовано проект (стейкхолдери проекту, кооперація та конкуренція між ними, можливості їх впливу на проект; орієнтація на інтереси стейкхолдерів, пошук союзників; «дерево проблем» проекту, яке встановлює причинно-наслідкові зв'язки); – формулювання цілей проекту (конфлікти та синергія цілей, «дерево цілей»); – визначення критеріїв та вимог успішності досягнення цілей проекту <p>Аналіз інвестиційних можливостей проекту</p> <p>Проведення техніко-економічних досліджень:</p> <ul style="list-style-type: none"> – визначення альтернативних способів реалізації задуму проекту та критеріїв їх відбору; – проектний аналіз альтернатив; – розрахунок показників економічної ефективності проекту; – якісний та кількісний аналіз ризиків; – вибір найкращого з альтернативних варіантів. <p>Розробка концепції проекту:</p> <ul style="list-style-type: none"> – розробка стратегії досягнення цілей проекту («план за віхами»); – розробка та описання структури продукту проекту («дерево продукту»); – визначення основних вимог щодо ресурсів проекту; – складання попереднього бюджету проекту; – визначення основних обмежень проекту; – визначення очікуваних короткострокових та довгострокових результатів проекту; – розробка концепції контролінгу цілей, поступу та результатів проекту. <p>Підготовка логічної схеми проекту</p> <p>Прийняття інвестиційного рішення</p> |
| 2. | <p>ІНВЕСТИЦІЙНА ФАЗА (формулювання і виконання проекту)</p> <p>Структуризація проекту:</p> <ul style="list-style-type: none"> – розробка структури робіт проекту («дерево робіт»); – розробка структури ресурсів проекту («дерево ресурсів»); – розробка структури витрат проекту («дерево витрат»); – розробка організаційної структури виконавців проекту («дерево виконавців»); – визначення матриці відповідальності проекту; – визначення матриці ризиків проекту; – складання словника «витрати-час-ресурси» проекту. <p>Планування реалізації проекту:</p> <ul style="list-style-type: none"> – побудова сітьової моделі проекту; – розробка календарного графіку виконання проекту; – планування ресурсів проекту; – складання бюджету проекту. <p>Проведення тендерів та укладання контрактів</p> <p>Реалізація проекту:</p> <ul style="list-style-type: none"> – менеджмент проектного персоналу; – розробка детальних планів робіт та робочих завдань; – організація закупівлі та поставок; – моніторинг та оперативне управління проектом. |
| 3. | <p>ЕКСПЛУАТАЦІЙНА ФАЗА (оцінка й аудит проекту)</p> <p>Завершення проекту:</p> <ul style="list-style-type: none"> – закриття контрактів; – адміністративне закриття проекту. |

Розробка логічної схеми проекту, яка дозволяє структурувати увесь проектний цикл, перевірити ступінь раціональності проекту та його відповідність стратегічним цілям, на основі наведеного операційного циклу складається з двох стадій – аналізу та планування, які відбуваються послідовно в ході етапів ідентифікації та формулювання проекту.

Стадія аналізу складається з чотирьох основних елементів:

- аналіз учасників, включаючи попередню оцінку інституційного потенціалу, визначення кооперації і конкуренції між ними, можливостей їх впливу на проект, інтересів і вимог, пошук союзників, гендерний аналіз і аналіз потреб інших незахищених груп, таких як інваліди (зріз основних учасників);
- аналіз проблем, включаючи причинно-наслідкові взаємозв'язки (зріз основних проблем);
- аналіз цілей (уявлення про покращену ситуацію в майбутньому, визначення критеріїв і вимог успішності її досягнення);
- аналіз стратегій (порівняння з наступним вибором найкращого із альтернативних варіантів вирішення ситуації, що склалась).

На стадії планування результати аналізу перетворюються у практичний оперативний план, готовий для виконання. На цій стадії:

- готується логічна схема, яка містить описання основних етапів, продукту, очікуваних короткострокових і довгострокових результатів проекту, показники контролінгу цілей, прогресу і результатів проекту, основні припущення щодо їх досягнення, а також посилання на джерела отримання цієї інформації [5];
- визначаються види робіт, строки і методи їх виконання, виконавці та необхідні ресурси і готуються відповідні графіки;
- складається бюджет з вказівкою найбільш доцільної форми і методів його фінансування.

Проведення цих стадій являє собою ітеративний процес, оскільки може виникнути необхідність у перегляді й уточнюванні результатів в міру того, як виникають нові питання і з'являється нова інформація.

Процес програмування та розроблення ефективного оперативного плану впровадження стратегій розвитку є одним із найбільш творчих і тому трудомістких видів діяльності в усьому процесі планування розвитку. Він передбачає зосереджене й водночас комплексне будівництво програм впровадження, що становить певну дилему, котру виконавець процесу і робоча група можуть подолати тільки завдяки високому рівню креативності та розумінню стратегічних пріоритетів.

Крім того, необхідно гарантувати, щоб взаємодоповнюваність (часто міжгалузєва) проектів у рамках комплексних програм забезпечувала синергізм і очікуваний ефект впровадження [6].

Висновки. Таким чином, при публічному управлінні стратегічним розвитком пропонується використання ефективних методів та моделей системного проектно-орієнтованого підходу, серед яких аналіз основних учасників; аналіз основних проблем, включаючи причинно-наслідкові взаємозв'язки; аналіз цілей покращення ситуації в майбутньому; аналіз стратегій вирішення ситуації, що склалась; моделі розробки детальних оперативних планів та впровадження ефективних систем моніторингу, перевірки і звітності про хід виконання й досягнення результатів проектів/програм. Застосування системної методології проектно-орієнтованого підходу сприятиме забезпеченню інтеграції і підвищенню ефективності та результативності стратегічного, програмного і проектного рівнів управління соціально-економічним розвитком в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України [Електронний ресурс] : Закон України від 23.03.2000 №1602-III. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрана.
2. Видання проекту партнерства Канада-Україна «Регіональне врядування та розвиток» [Електронний ресурс]. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: – http://www.rgd.org.ua/project_publications/publications_list. – Назва з екрана.
3. Керівництво з методів надання допомоги EuropeAID. Частина 1 : Управління проектним циклом [Електронний ресурс]. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: http://ssrd.org.ua/content/ukr/tools/pcm_2004_ua.pdf. – Назва з екрана.
4. Копитько О.О. Впровадження системної методології програмного і проектного управління стратегічним розвитком територій та регіонів в Україні [Електронний ресурс] / О.О. Копитько // Публічне адміністрування : теор. та практ. : ел. зб. наук. пр. – Електрон. дан. (1 файл). – 2010. – Вип. 2 (4). – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/index/html>. – Назва з екрана.
5. Приклад розробки логічної матриці [Електронний ресурс]. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу : <http://ssrd.org.ua/index.php?lang=ukr&page=tools>. – Назва з екрана.
6. Процес розробки стратегії регіонального розвитку [Електронний ресурс] : практич. посіб. – Електрон. дан. (1 файл). – Режим доступу: ssrd.org.ua/index.php?lang=ukr&page=tools. – Назва з екрана.
7. Рач В.А. Управління проектами: практичні аспекти реалізації стратегій регіонального розвитку [Текст] : навч. посіб. / В.А. Рач, О.В. Россошанська, О.М. Медведєва; за ред. В.А. Рача. – К. : К.І.С., 2010. – 276 с.
8. Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК) [Текст] / В. Даве, Д. Кестел и др. – 5-е изд. – Project Management Institute, 2013. – 614 с.