

Т. В. Іванова,

д. держ. упр, професор, професор кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності підприємств, Національний авіаційний університет

ORCID ID: 0000-0002-2753-1587

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.11.82

МЕТОДОЛОГІЯ ПРОЕКТНОГО ПІДХОДУ В РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ

T. Ivanova,

Doctor of Science in Public Administration, professor, professor of the Department of Management of Foreign Economic Activity of Enterprises, National Aviation University

METHODOLOGY OF THE PROJECT APPROACH TO IMPLEMENT THE STRATEGIC PRIORITIES OF SERVICE-ORIENTED STATE

У статті обгрунтовано необхідність застосування проектного підходу в реалізації стратегічних пріоритетів сервісно-орієнтованої держави. Визначено, що реалізація стратегічних пріоритетів сервісно-орієнтованою держави може бути ефективно здійснена на засадах використання проектного підходу, який є доцільним і корисним інструментом операціоналізації стратегічних цілей, концентрації ресурсів і відповідальності для реалізації стратегічних пріоритетів. Виокремлено низку проблем на шляху впровадження проектного підходу для розвитку сервісно-орієнтованої держави, основними з яких є відсутність методологічного забезпечення, недостатня готовність управлінських кадрів і відсутність відповідних професійних вимог, відсутність методологічних, організаційних та нормативних передумов застосування програмно-цільового методу формування бюджету, який був би потужним стимулом запровадження проектного підходу. Проаналізовано потенціал застосування методології проектного підходу до реалізації стратегічних пріоритетів розвитку сервісно-орієнтованої держави.

In modern conditions, the project approach in implementing the strategic priorities of a service-oriented state acquires a special significance. The project approach is studied by many foreign scientists. Despite long-term research in the area of the project approach, especially its use for the development of a service-oriented state and its dissemination in world practice, in Ukraine, the project management approach to enterprise management has not become widespread. The project approach has attracted attention in recent decades. The main reasons are the inadequate understanding of the essence of the category "project" and the low level of familiarity with the standards of the projects of domestic managers. To date, a methodological tool for strengthening the development of a service-oriented state is a project approach. The project approach in implementing the strategic priorities of a service-oriented state contributes to improving the efficiency of public administration bodies.

The article substantiates the necessity of using the project approach in implementing the strategic priorities of a service-oriented state. It is determined that the implementation of strategic priorities of a service-oriented state can be effectively implemented on the basis of the use of a project approach, which is an expedient and useful tool for operationalizing strategic goals, concentration of resources and responsibility for the implementation of strategic priorities. A number of problems are highlighted on the way of implementation of the project approach for the development of a service-oriented state, the main ones being the lack of methodological support, lack of managerial readiness and lack of appropriate professional requirements, lack of methodological, organizational and

regulatory preconditions for the application of the program-target method of budget formation, which was would be a powerful incentive to implement a project approach. The potential of applying the methodology of the project approach to the implementation of strategic priorities of service-oriented state development is analyzed.

Ключові слова: проект, проектний підхід, публічне управління, сервісно-орієнтована держава, стратегічне планування, стратегічне управління.

Key words: project, project approach, public administration, service-oriented state, strategic planning, strategic management.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

За останні роки стратегічні та проектні підходи досить широко затвердились у світі на всіх рівнях публічного управління в розвинених країнах. Визнанням методологічним інструментом підсилення розвитку сервісно-орієнтованої держави є проектний підхід. Саме проектний підхід у реалізації стратегічних пріоритетів сервісно-орієнтованої держави сприяє підвищенню ефективності діяльності органів публічного управління.

В Україні використання стратегічного та проектного підходів є ефективними засобами розв'язання системної проблеми досягнення пріоритетних цілей розвитку сервісно-орієнтованої держави в умовах жорсткої ресурсної обмеженості, доцільними і корисними підходами до реалізації креативного розвитку сервісно-орієнтованої держави. Попри це виникає необхідність у дослідженні існуючих протиріч між необхідністю радикального підвищення якості стратегічного управління сервісно-орієнтованої держави, що можливе на засадах проектного підходу. Адже, однією з ключових причин недостатнього рівня реалізації проектного підходу в умовах стратегічного управління сервісно-орієнтованою державою є саме не відпрацьованість визначальних методологічних питань.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематика сервісно-орієнтованої держави в зарубіжній теорії справляє вплив на сучасну теорію і практику модернізації публічного управління. Ці підходи розкрито у працях зарубіжних фахівців: Р. Алена, Т. Геблера, К. Кернагана, Н. Менінга, Дж. Нікеля, Д. Осборна, Б. Петерса, К. Політа, К. Худа, А. Шіка та інші.

Використання проектного підходу в органах публічного управління було запропоновано рядом авторів, серед яких варто відзначити праці В. Бабаєв, Т. Безверхнюк, О. Берданова, О. Бобровська, Є. Бородін, В. Вакулєнко, П. Ворона, Н. Гончарук, Т. Гречко, І. Дробот, І. Ковтун, Т. Кравченко, В. Куйбіда, М. Латинін, Т. Маматова, В. Мамонова, В. Молоканова, Р. Плющ, О. Пономаренко, Л. Прокопенко, В. Рач, С. Саханенко, С. Серьогін, О. Тertiшна, В. Толкованов, С. Хаджирадева, І. Хожило, І. Чикаренко, Ю. Шаров та інші.

Але питання можливості розвитку застосування проектного підходу як методологічного інструменту реалізації стратегічних пріоритетів сервісно-орієнтованої держави в Україні ще не знайшли достатнього висвітлення у фахових виданнях та вимагають подальшої розробки.

З огляду на це метою наукової статті є наукове обґрунтування необхідності застосування проектного підходу в реалізації стратегічних пріоритетів сервісно-орієнтованої держави.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Публічне управління на шляху входження України до європейського простору повинне зазнати значних змін. Насамперед, це стосується нового рівня відповідальності місцевої влади перед територіальними громадами за вибір шляхів подальшого розвитку.

Незважаючи на динамічне розповсюдження стратегічного планування для розв'язання місцевих проблем, його потенціал використовується ще далеко не повністю. Це пов'язано, зокрема, з недостатнім рівнем якості операціоналізації стратегічних цілей та не відпрацьованістю управлінських технологій досягнення запланованого стратегічного результату [8, ст. 57].

Європейська практика доводить, що для розв'язання зазначених проблем доцільним та ефективним є застосування проектного підходу [10, с. 24].

Нажаль його використання в практиці муніципалітетів є лише декларативним. Ситуація, що склалась на даний час пояснюється наявністю певних перешкод на шляху інтеграції стратегічного й проектного підходів.

Аналіз ситуації свідчить, що необхідним є створення стимулюючих передумов упровадження проектного підходу, важливим чинником чого має стати застосування програмно-цільового методу формування бюджету [9, с. 3].

Варто також звернути увагу на обмежені інституціональні можливості упровадження проектного підходу в рамках традиційних організаційних структур управління. Гострою є також проблема недостатньої готовності управлінських кадрів, відсутності стандартів професійної діяльності, які б закріплювали в посадових інструкціях вимог щодо володіння сучасними управлінськими технологіями, зокрема із стратегічного управління і проектною діяльністю.

Можна стверджувати, що стратегічне планування від визначення стратегічних пріоритетів до формування основних заходів, що реалізують зазначені пріоритети, може бути ефективним на засадах використання проектного підходу [2, с. 430].

Проект, визнаний в Європі як засіб операціоналізації діяльності з досягнення цілей, є найбільш доцільною формою їх детермінації для формування конкретних об'єктів виділення фінансування та інших ресурсів для реалізації стратегії [3, с. 36].

Водночас спостерігається сьогодні певне декларування щодо застосування проектного підходу стратегічному плануванню розвитку громад.

Повноцінне використання методології формування проектів, управління ними, а також управління "портфелем" проектів, які розроблені для реалізації стратегічних пріоритетів, є достатньо проблемним і не відпрацьованим у сфері муніципального управління [3, ст. 81].

Логіка реалізації стратегії вимагає відповіді на питання: як ефективно розподілити обмежені ресурси й при цьому максимально задовольнити зростаючі потреби населення? Як доцільно детермінувати якісно визначені цілі та сконцентрувати зусилля й обмежені ресурси за для їх досягнення? У якій формі раціонально подати план дій, щоб забезпечити керованість і належну контрольованість процесу використання стратегії?

Отже, під час вирішення складної багатоцільової задачі стратегічного планування розвитку міста виникає ряд проблем, які доцільно розв'язувати за допомогою проектного підходу.

Методологія проектного підходу стала популярною в розвинених європейських країнах ще у 50-х роках 20 ст. Сьогодні проектний підхід визнаний усіма провідними країнами світу [10, с. 25]. Він вважається найбільш придатним для управління складними системами в сучасних умовах.

Важливо зазначити, що проектний підхід як методологія не пов'язує якусь єдину модель управління та забезпечує плюралізм форм і гнучкість застосування.

В Україні практика реалізації проектного підходу поступово набирає розповсюдження. Особливо важливим є враховувати цей метод у час реформування основних сфер суспільного життя, зокрема і при стратегічному плануванні розвитку громад.

На жаль, у багатьох управлінських містах, проекти, що робляться для реалізації стратегії розвитку, переважно являють собою звичайні традиційні плани заходів, і представлені у вигляді простого переліку завдань без детального змістовно-організаційного та інформаційного забезпечення, без належного соціально-економічного фінансового планування та експертизи.

Спостерігається плутанина в застосуванні понять "проект" і "програма", які хоча і є породженням програмно-цільового підходу, але мають різне змістовне навантаження. На практиці це призводить до того, що виконувати певні програми різного рівня, управлінці вважають, що застосовують проектний підхід, корисні можливості якого залишаються осторонь. Практично ніде не формується саме проекти як з'єднана загальною метою ієрархізована сукупність робіт, не використовується методи структуризації робіт за їх логічним, ресурсним та часовим зв'язком, не формуються матриці відповідальності виконавців, не створюються команди з управління проектами з визначеними повноваженнями та відповідальністю.

Є очевидним, що за умов обмежених ресурсів бюджету як основного джерела фінансування реалізації стратегії. Слід будувати систему управління, орієнтовану на виконання не лише окремого проекту, а на їх цілісну сукупність, яка забезпечує досягнення стратегічних цілей. Тобто на управління портфелем проектів [3,

с. 82]. Проте такої практики в українському муніципальному управлінні не існує.

Не вирішено і ключове методологічне питання щодо оцінки суспільної корисності проектів з реалізації стратегії. Саме це і дозволяє обґрунтовано здійснювати вибір найбільш цінних проектів до портфеля, визначити в інтегрованому вигляді загальних очікуваний результат реалізації стратегії. Але це практично важко для комунікації з громад кінцево стосовно презентації дій влади щодо задоволення потреб громад, для аргументації ефективності використання коштів платників податків, для налаштування системи управління на досягнення запланованого результату й аналіз результативності стратегічної діяльності.

Існуючі оцінки рівня компетентності керівників органів управління в сфері розроблення та реалізації проектів, програм і стратегій розвитку міста показують, що далеко не всі вони мають відповідні системні знання та досвід широких можливостей та переваг проектного підходу [6]. Це стосується, в першу чергу, фінансування проектів і програм місцевого розвитку. Службовці органів влади не вміють "взяти гроші", "не навчилися, як це робити". Вони не можуть, тому що не знають як збільшити обсяг фінансування ресурсів, які могли б залучитись до муніципального розвитку, зокрема у вигляді грантів від проектів світового або європейського банку реконструкцій та розвитку.

Існує великий брак досвідчених фахівців, які вміють підготувати відповідний проект для отримання гранту певного благодійного фонду.

Сучасна філософія управління муніципальним розвитком України якраз і обумовлює необхідність застосування проектного підходу як ефективного засобу досягнення кінцевого результату діяльності та одного із основних інструментів реалізації нових завдань в контексті європейського вибору.

Під час реалізації проектів досягається найважливіша мета процесу управління містом — "відтворення потенціалу міста". Орієнтир тут один. Якщо вибрані механізми забезпечують приріст потенціалу, то вони обрані правильно, і місто розвивається. Якщо приросту немає — потрібно шукати нові механізми.

ВИСНОВОК

Отже, для створення життєздатного і ефективного функціонуючого механізму реалізації проектів на різних рівнях управління доцільно сконцентрувати зусилля на створенні системи організаційних, технічних і методологічних інструментів забезпечення проектною діяльністю.

Ключовими елементами цієї системи повинні стати засоби організаційної, аналітичної, фінансової та методичної підтримки, технічні засоби інформаційної підтримки.

Є досвід європейських країн, де в тій чи іншій мірі запроваджені заходи "комунікативних стратегій" — налагодження належного рівня комунікації між урядом, парламентом, місцевими громадами. Одним із ефективних рішень може стати створення координаційного підрозділу при відповідному органі управління. Наприклад, спеціальної служби інформаційно-технічної підтримки.

Отже, повноцінне використання методології формування проектів, оцінювання їх суспільної користості, управління ними та портфелем проектів є достатньо проблемним завданням удосконалення муніципального управління. Разом з тим це не надійний та ефективний, європейський шлях формування проектно-орієнтованої системи стратегічного управління розвитком сервісно-орієнтованої держави.

Література:

1. Безуглий Д. Пріоритетні питання створення системи управління регіональним розвитком на проектних засадах / Д. Безуглий // Управління інноваційним розвитком територій: матер. наук-практ. конф. за міжнар. участю, 30 листопад 2015 р., м. Дніпропетровськ. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 78—81.
2. Ворона П.В. Запровадження проектного менеджменту в Україні регіональний досвід / П.В. Ворона // Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: монографія / кол. авторів; за заг. ред. Р.М. Плюща. — К.: Рідна мова, 2016. — С. 430—453.
3. Гладка О.М. Проблеми планування портфелю проектів розвитку регіону / О.М. Гладка // Управління проектами розвитку в умовах нестабільного оточення: матер. XII міжнар. конф., 22 — 23 травня 2015 р., м. Київ. — К.: КНУБА, 2015. — С. 81—82.
4. Євтушенко О.Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг / О.Н. Євтушенко // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Сер.: Політологія, Вип. 122. № 109, 2010. — С. 32—37.
5. Макух Я.Д. Термінологічні рівні поняття "проект" // Глобалізація та управління проектами у XXI столітті: Матеріали наук.-практ. конф., Львів, 9—10 жовт. 2003 р. / Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2003. — С. 35—37.
6. Місюра В.Я. Сервісна сутність державної політики як основа модернізації державного управління [Електронний ресурс] / В.Я. Місюра. — Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=933>
7. Соколов А.В. Передумови та особливості реалізації моделі "сервісної" держави у системі державного управління [Електронний ресурс] / А.В. Соколов. — Режим доступу: <http://www.m.nauka.com.ua/?op=1&j=derzhavne-upravlinnya-udoskonallynata-rozvytok&s=ua&z=898>
8. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях: навч. посіб. / В.М. Вакуленко, В.В. Мамонova, Ю.П. Шаров. — Ужгород: Патент, 2004. — С 57—59.
9. Чикаренко І.А. Формування проектно-орієнтованої системи стратегічного управління розвитком міста: автореф. дис... к-та наук з держ. упр.: 25.00.04 / Чикаренко І.А.; Дніпропетровський регіон. ін-т держ. упр. Національної акад. держ. упр. — Д., 2007. — 20 с.
10. Чикаренко І.А. Проектний підхід як один із засобів підвищення ефективності діяльності // Теорія та практика державного управління. — Вип. 9. Державне управління та місцеве самоврядування: Тези IV Міжнар.

наук. конгресу, 26 лют. 2004 р. — Х.: Вид-во ХРІДУ НАДУ "Магістр", 2004. — С. 24—26.

11. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в публічному управлінні: навч. посіб. у слайдах / Ю.П. Шаров. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2011. — С. 17—20.

References:

1. Bezuhlyj, D. (2015), "Priority issues for establishing a regional development management system on a project basis", Upravlinnia innovatsijnym rozvytkom terytorij [Management of innovative development of territories], DRIDU NADU, Dnipropetrovsk, Ukraine, pp. 78—81.
2. Vorona, P. V. (2016), Zaprovadzhennia proektnoho menezhmentu v Ukraini rehional'nyj dosvid [Introduction of project management in Ukraine regional experience], Ridna mova, Kyiv, Ukraine.
3. Hladka, O.M. (2015), "Problems of planning a portfolio of regional development projects", Upravlinnia proektamy rozvytku v umovakh nestabil'noho otocennia [Management of development projects in conditions of unstable environment], KNUBA, Kyiv, Ukraine, pp. 81—82.
4. Yevtushenko, O. N. (2010), "The role of state and local self-government in building a service state in providing high-quality public services", Naukovi pratsi Chornomors'koho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly. Ser.: Politolohiia, vol. 122, no. 109, pp. 32—37.
5. Makukh, Ya.D. (2003), "Terminology levels of the concept of "project"", Hlobalizatsiia ta upravlinnia proektamy u KhKhl stolitti [Globalization and Project Management in the 21st Century], LRIDU NADU, L'viv, Ukraina, pp. 35—37.
6. Misiura, V. Ya. (2015), "Service essence of state policy as the basis of modernization of public administration", Derzhavne upravlinnia: udoskonallynna ta rozvytok, [Online], vol. 12, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=933> (Accessed 20 May 2019).
7. Sokolov, A.V. (2013), "Prerequisites and peculiarities of implementation of the model of "service" state in the system of public administration", Derzhavne upravlinnia: udoskonallynna ta rozvytok, [Online], vol. 1, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=898> (Accessed 20 May 2019).
8. Vakulenko, V. M. Mamonova, V. V. and Sharov, Yu. P. (2004), Stratehichne planuvannia na mistsevomu ta rehional'nomu rivniakh, [Strategic planning at the local and regional levels], Patent, Uzhhorozh, Ukraina.
9. Chykarenko, I. A. (2007), "Formation of a project-oriented system of strategic management of city development", Ph.D. Thesis, Public Administration, Dnipropetrovs'kyj rehional'nyj instytut derzhavnoho upravliannia NADU, Dnipropetrovsk, Ukraine.
10. Chykarenko, I. A. (2004), "Project approach as one of the means of improving the efficiency of the activity", Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia [Theory and practice of public administration], KhRIDU NADU, Kharkiv, Ukraine, pp. 24—26.
11. Sharov, Yu. P. (2011), Stratehichne planuvannia v publicnomu upravlinni [Strategic planning in public administration], DRIDU NADU, Dnipropetrovsk, Ukraine. *Стаття надійшла до редакції 23.05.2019 р.*