

МЕТОДИ УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ

В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Л. Віткін, кандидат технічних наук, професор, заступник голови,
Держспоживстандарт України,

Т. Лемешко, аспірант,
Національний транспортний університет, м. Київ

МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Л. Виткин, кандидат технических наук, профессор, заместитель председателя,
Госпотребстандарт Украины,
Т. Лемешко, аспирант,
Национальный транспортный университет, г. Киев

PROJECTS MANAGEMENT METHODS FOR STATE MANAGEMENT

L. Vitkin, Candidate of Technical Sciences, Deputy Head,
Derzhspozhyvstandart of Ukraine,
T. Lemesenko, Graduate Student,
National Transport University, Kyiv

ВСТУП

Згідно із Законом головною стратегічною метою України є інтеграція до ЄС [1]. Планується, що впродовж десяти років Україна має увійти до двадцятки найрозвиненіших країн світу, а рівень життя її громадян повинен відповідати європейським стандартам [2]. Реалізація поставлених завдань потребує докорінного реформування державного управління.

Починаючи з XVIII ст., у більшості країн існує адміністративно-ієрархічна система управління державою, що, як показує практика, вже не відповідає вимогам сучасної глобалізованої економіки. За такої системи постійно виникають міжвідомчі конфлікти інтересів, які стоять на заваді досягненню корисних для держави та суспільства результатів.

Держава повинна працювати з тією ж ефективністю, що й бізнес, який вже давно перейшов до проектно-командного стилю управління.

У статті наведено наукові засади використання методів управління проектами в державному управлінні із застосуванням методу аналізу ієрархій для визначення інтегральних показників вибору кадрів.



Л. Віткін



Т. Лемешко

Проблема, на розв'язання якої спрямована стаття, полягає у необхідності розроблення комплексного проектного підходу до стратегії подальшого розвитку основних інституцій державного управління, у першу чергу, кадрового забезпечення.

Використання проектного підходу в органах державного управління та місцевого самоврядування досліджували Ю. Тесля, Н. Парасюк, В. Худолей, Д. Кульчицька та ін. Проте, якщо загальні засади проектного менеджменту опрацьовано на високому рівні, то методологія використання проектного підходу в органах державної влади є малодослідженою. На сьогодні це питання набуває особливої актуальності.

Аналіз тенденцій реформування системи державного управління в Україні протягом останніх десяти років свідчить про її рух до моделі нового державного менеджменту. Однак, попри те, що за дев'ятнадцять років організаційна структура апарату управління зазнала близько 350 трансформацій, державне управління все ще не відповідає європейським стандартам демократичного врядування. Воно залишається неефективним, схильним до корупції, внутрішньо суперечливим через вбудований конфлікт інтересів, надмірно централізованим, закритим від суспільства, громіздким і відірваним від потреб громадянина [3]. В Україні «розмиті» повноваження вищих «ешелонів влади», розбалансована система органів виконавчої влади. Практично відсутні обґрунтовані принципи побудови системи та структури органів влади, а механізм підпорядкування та звітності є недостатньо ефективним та прозорим.

Усе це обмежує можливість економічного та людського розвитку, обумовлює низький рівень конкурентоспроможності країни, зокрема за показником якості державних інституцій, внутрішньої та зовнішньої безпеки, високий рівень корупції та низький рівень задоволеності громадян діяльністю органів державної влади, у тому числі виконавчої. За різними оцінками Україна посідає:

- 143 місце за індикаторами державного управління Світового Банку серед 212 країн;
- 82 місце за індексом глобальної конкурентоспроможності, причому за показником якості державних інституцій — на 120 місці серед 133 країн;
- 62 місце за рівнем послуг он-лайн (рейтинг країн — членів ООН) із 190 країн;
- 146 місце за індексом сприйняття корупції Transparency International серед 180 країн [3];

Останній показник говорить про те, що від якості сформованого кадрового потенціалу державної служби залежить можливість функціонування держави й забезпечення прав, свобод та законних інтересів кожної особи. Отже, питання кадрового забезпе-

чення державними службовцями також є достатньо актуальним і має велике значення у розв'язанні завдань, обумовлених реформами в Україні.

МЕТА РОБОТИ

Ефективне державне управління потребує чіткої стратегії розвитку, націленої на конкретний результат. В Україні така стратегія є [2]. Під кожну її ціль пропонується сформуванню команди на чолі з високопрофесіональним менеджером з використанням методології управління проектами. При цьому, вкрай важливим для підбору як вищих кадрів, так і команди проектів у цілому, є використання моделі компетентності для вищого корпусу виконавчої служби та виконавців конкретних завдань. На думку авторів, вона повинна ґрунтуватися на основі багатофакторної математичної моделі, що описує залежність факторів управління від функцій об'єкта.

ОСНОВНА ЧАСТИНА

Розбудова України як сучасної держави, завершення процесів реформування неможливі без формування корпусу державних службовців високого рівня [4]. Для успішного досягнення мети дослідження необхідно відповісти на низку запитань. Чому і як потрібно виділяти вищий корпус державних службовців? Хто повинен до нього входити? Як забезпечити лідерство вищого корпусу державної служби? Як забезпечити ефективний професійний розвиток вищого корпусу державної служби України?

Професійне адміністративне лідерство є надзвичайно критичним з погляду забезпечення ефективного впровадження державної політики та надання якісних послуг громадянам. У зв'язку з цим виокремлення та розвиток вищого корпусу державної служби є одним із пріоритетних напрямів державної кадрової політики. Виокремлення вищого корпусу державних службовців здійснюється з метою формування висококваліфікованої управлінської еліти в системі державної служби для реалізації стратегічних цілей держави. Лідерство вищого корпусу державної служби можливо забезпечити лише через досконалу систему відбору та мотивації на держслужбі. В основі такої системи мають бути відкриті конкурси, які здійснюють відбір службовців відповідно до моделі компетентності із застосуванням комп'ютерних технологій. Щодо ефективного професійного розвитку, він потребує активного застосування підходів випереджаючого індивідуального навчання.

Складовою моделі компетентності вищого корпусу виконавчої служби та виконавців є профілі компетентності лідерства, що розробляються відповідно до пріоритетних напрямів раціоналізації управління ►

державною службою, визначених у програмі [5]. Вони, в свою чергу, є підґрунтям для:

- консолідації планів реформ;
- визначення навичок, необхідних для керівників;
- визначення основи (потреби) для професійно-го навчання та розвитку керівників;
- сприяння розвитку мережі керівників-лідерів;
- сприяння розвитку та запровадженню нових принципів державної служби;
- сприяння розвитку сучасної культури урядування, відповідальності керівників усіх рівнів за управління людськими ресурсами.

В основу моделі компетентності автори пропонують закласти підходи теорії прийняття рішень. У процесі вибору найефективнішого методу серед багатьох, які є в цій теорії, необхідно враховувати характер управлінських рішень, що прийматимуться.

Управлінські рішення можна класифікувати за ознаками: за змістом, мірою складності, формою тощо. Наприклад, з точки зору впливу на майбутнє рішення поділяють на стратегічні та тактичні. Перші визначають основні шляхи розвитку, другі — конкретні засоби просування по них. Крім того, рішення класифікують залежно від рівня ієрархії, на якому їх ухвалюють: на вищій, середній і нижчій. Що вище рівень, то важливіше рішення і більш стратегічний, довгостроковий характер воно має, і навпаки, на нижчих рівнях управління ухвалюють переважно незначні тактичні рішення, розраховані на порівняно короткий строк реалізації.

Важливо, щоб метод прийняття рішень, який застосовуватиметься у процесі підбору кадрів, враховував кластерний підхід при побудові ієрархічної структури організації підбору кадрів для виконання проекту. Іншим важливим моментом є ефективність вирішення складних завдань шляхом ієрархічного розчленування на більш прості. У такому випадку головною метою буде отримання пріоритетів усіх елементів шляхом групування в кластери відповідно до їх відносної важливості для подальшого порівняння, що набагато ефективніше, ніж оброблювання всіх елементів разом [6].

Визначеним вимогам відповідає один з методів отримання інтегральної оцінки об'єктів у ситуації багатокритеріального вибору — метод аналізу ієрархій (МАІ), створений математиком Т. Сааті в 1970 році, який представляє великий міждисциплінарний розділ науки, що базується на чіткому математичному і психологічному обґрунтуванні та має численні додатки [7, 8]. В основі методу МАІ лежать такі принципи:

- будь-яку складну проблему можна піддати декомпозиції;
- результат декомпозиції можна представити у вигляді ієрархічної системи нашарованих рів-

нів, кожний з яких складається з багатьох елементів (факторів);

- якісні порівняння експертами попарної значимості елементів на будь-якому рівні ієрархії (суб'єктивні міркування) можуть бути перетворені в кількісні відношення між ними. При цьому вони відобразатимуть об'єктивну реальність;
- можливий синтез відносин між різними елементами і рівнями ієрархії.

Послідовність виконання алгоритму МАІ складається зі:

- створення множини альтернатив;
- створення множини критеріїв;
- формування матриці переваг (матриця парних порівнянь):
 - оцінення альтернатив відносно кожного критерію;
 - оцінення важливості кожного критерію за перевагою особи, що приймає рішення (ОПР);
 - перевірка узгодженості. Розрахунок індексу і відношення узгодженості (ІУ і ВУ);
 - побудова інтегральної оцінки. Інтегральні оцінки альтернатив визначаються множенням матриць оцінок за окремими критеріями на вектор ваги критеріїв;
 - вибір оптимальної альтернативи.

У загальному випадку ієрархічна модель вибору може бути представлена певною послідовністю: ієрархія виходить з фокуса (глобальної мети) до критеріїв, далі до підкритеріїв, і, нарешті, до альтернатив з поміж яких виконується вибір.

Наприклад, ієрархічна модель раціонального вибору цільової групи вищих державних управлінців (ВДУ) з декількох альтернатив, що відрізняються за своїми критеріями, для користувачів цільової групи ВДУ залежно від їх навичок може мати вигляд, наведений на рисунку.

Таким чином, рівень І містить спільний фокус — вибір фахівця на посаду. До альтернатив вибору належать посади: вищого державного службовця; державного службовця середньої ланки; керівник нижчої ланки/виконавець. Вибір здійснюється за критеріями: лідерство (Л); здатність до суджень і прийняття рішень (ПР); управління відносинами (УВ); персональна спрямованість на результат (СР); специфіка виконання (СВ). Кожний із зазначених критеріїв має декілька підкритеріїв (рисунок).

У загальному вигляді компетентність К цільової групи ВДУ можна представити у вигляді кортежу, який буде її математичною моделлю: $K = \{L, ПР, УВ, СР, СВ\}$, що відображає загальні риси різних компетентностей для їх порівняння. Модель дозволяє вибрати напрям розвитку компетентності та оцінити рівень її розвитку.

Таблиця 2. Середні значення узгодженості для випадкових матриць різного порядку

Розмір матриці, n	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	...	15
Випадковий індекс, VI	0	0	0.58	0.9	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45	1.49	...	1.59

Оцінка компонентів вектора пріоритетів виконується за схемою, представленою в табл. 1.

Пріоритети синтезуються, починаючи з другого рівня вниз. Локальні пріоритети перемножуються на пріоритет відповідного критерію на вищому рівні і підсумовуються по кожному елементу згідно з критеріями, на які впливає елемент.

Максимальне власне значення λ_{\max} визначається за формулою:

$$\lambda_{\max} \approx \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{c_i}{b_i},$$

де c_i — компоненти вектора $\vec{c} = A\vec{b}$ (A — матриця оцінок).

Важливим елементом теорії МАІ є індекс узгодженості (ІУ), який показує ступінь порушення узгодженості: $IY = (\lambda_{\max} - n) / (n - 1)$, $\lambda_{\max} \geq n$.

Якщо розділити ІУ на число, відповідне до випадкової узгодженості матриці того ж порядку, отримаємо відношення узгодженості ВУ: $VY = IY / VI$, де VI — випадковий індекс, тобто індекс узгодженості, який генерується випадковим чином обернено симетричної матриці, визначається з табл. 2.

Прийнятною є величина $VY \leq 0.1 \div 0.15$ — оцінки вважаються узгодженими. У деяких випадках допускається $VY \leq 0,2$, але не більше, інакше експерти повинні перевірити свої судження (оцінки).

Обчислення загальної оцінки для кожної альтернативи і вибір найкращої альтернативи (альтернативи з найбільшим пріоритетом) виконується у такий спосіб. Із власних векторів нижнього рівня складається матриця і множиться на вектор пріоритетів (його коефіцієнти — вага критеріїв) матриці вищого рівня. Таким чином, загальна оцінка альтернативи визначається за формулою: $V(c) = \sum_{i=1}^n W_i V_i(c_i)$, де $V_i(c_i)$ — вага c_i .

До переваг методу можна віднести наявність парних порівнянь, а не пряме призначення ваги критеріїв та оцінок за суб'єктивними критеріями, можливість перевірки узгодженості зробленого вибору, а також, представлення критеріїв у вигляді ієрархії (дерева). Серед недоліків методу — недосконалість шкали переваг, використання кількісно-орієнтованих, а не якісних значень в парних порівняннях, і необхідність великої кількості парних порівнянь, в наслідок чого рекомендований набір елементів не повинен перевищувати 9 для кожного рівня. Проте метод добре під-

ходить для визначення приблизної оцінки функції переваги, відзначається високою ефективністю у практичному використанні та легкістю у програмній реалізації.

ВИСНОВКИ

Запропоновані в роботі підходи щодо реалізації системи підбору кадрів для виконання проектів на основі моделі компетентності та багатофакторної моделі вибору за проектно-командного стилю управління можуть забезпечити значне покращання роботи органів влади з метою ефективного виконання відповідних проектів.

Питання управління державними проектами та участі державних службовців різних рівнів у процесі управління різноманітними проектами потребує подальшого вивчення та дослідної апробації в процесі розв'язання окремих завдань державної ваги.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.06.2010 № 6451.
2. Програма Президента України В. Ф. Януковича «Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава».
3. Концепція Державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011 — 2015 роки.
4. Указ Президента України «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» від 10.11.1995 № 1035/95.
5. Постанова КМУ «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005—2010 роки» від 08.06.2010 № 746.
6. Віткін Л.М. Визначення якісних показників процесу навчання методом аналізу ієрархій / Л.М.Віткін, Т.А. Лемешко, Ю.С.Лемешко // Системи управління, навігації та зв'язку. — К.: Державне підприємство «ЦНДІ навігації і управління», 2009. — Вип. 4(12). — С. 61—68.
7. Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий. — М.: Радио и Связь, 1993. — 278 с.
8. Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование. Организация систем. — М.: Радио и Связь, 1991. — 228 с. ■