

УДК 658(477)

Ольга КОПИТЬКО

*Національна академія державного управління
при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

**ПРОЕКТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ЯК ЕФЕКТИВНИЙ
ІНСТРУМЕНТ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ
ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ**

Досліджуються сучасні проблеми територіального розвитку в Україні та можливості їх вирішення на основі проектного підходу.

Ключові слова: публічне управління, соціально-економічний розвиток територій, програми, проекти, проектний менеджмент (управління проектами).

Ольга КОПЫТЬКО

*Национальная академия государственного управления
при Президенте Украины
Днепропетровский региональный институт государственного управления*

**ПРОЕКТНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ
ИНСТРУМЕНТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ В УКРАИНЕ**

Исследуются современные проблемы территориального развития в Украине и возможности их решения на основе проектного подхода.

Ключевые слова: публичное управление, социально-экономическое развитие территорий, программы, проекты, проектный менеджмент (управление проектами).

Olga KOPYTKO

*National Academy of Public Administration
Office of the President of Ukraine
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration*

**PROJECT MANAGEMENT AS EFFICIENT INSTRUMENT
OF SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT
OF TERRITORY IN UKRAINE**

The modern problems of the territorial development and possibility of their decision on base of the project approach are investigated.

Key words: public administration, social-economic development of territory, program, projects, project management (control of project).

Необхідність прискорення поступу України на шляху сталого розвитку, економічного зростання, поєднаного з активною соціальною політикою держави, демократизацією всіх складових суспільного життя, потребує формування якісно нової державної регіональної політики [1]. Стратегічною метою цієї політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України, її регіонів та територій, підвищення рівня життя населення і забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації та ефективного використання потенціалу регіонів і подолання депресивного стану окремих територій.

Процес стратегічного планування розвитку територій в Україні передбачає: 1) формування стратегій розвитку в контексті загальнодержавних цілей становлення України як цілого; 2) підвищення інвестиційної привабливості територій та інноваційної активності в них, розвиток відповідної виробничо-соціальної інфраструктури та забезпечення розвитку людського потенціалу з урахуванням двох основних складових: регіональної та територіальної диференціації; 3) розвиток міжтериторіального співробітництва, який включає заходи щодо забезпечення соціально-економічної зв'язаності різних територій України [3]. Реальна кількісна інтерпретація сформульованих стратегічних цілей та факторів розвитку територій здійснюється за допомогою розробки деталізованих програм. Одним з останніх етапів стратегічного планування є розроблення планів конкретних заходів реалізації намічених програм [5].

Як показав час, усі ці починання так і залишаться на папері, якщо в кожному конкретному випадку не будуть чітко визначені кількісні та якісні результати реалізації цих заходів, терміни їх виконання, виконавці, джерела фінансування та механізми реалізації. Саме відсутність або недостатність цього стала причиною нереалізованості багатьох програм.

Дослідженню сучасних підходів, технологій та інструментів розвитку територій в Україні присвячені наукові роботи О. Крайник, О. Маркова, В. Молоканової, В. Рача, Г. Сукрушевої, О. Федорчак, І. Чикаренко, Ю. Шарова та ін. Проведений аналіз наукових праць за темою даного дослідження дає підстави для висновку, що стан наукового опрацювання вказаної проблеми має фрагментарний характер, а сама тема потребує дослідження. У зв'язку з цим метою даної роботи є дослідження можливостей використання проектного підходу у вирішенні сучасних проблем соціально-економічного розвитку територій в Україні. Серед проблемних питань розробки стратегій та програм розвитку територій, зокрема за участі громадськості, основними є:

1) інституційна неспроможність регіональних та місцевих органів влади застосовувати нові технології планування та програмування розвитку, зокрема:

– нестача практичних навичок у питаннях стратегічного планування та програмування розвитку територій;

– відсутність розроблених підходів та технологій залучення неурядових організацій, представників підприємницького сектору, цільових груп населення до процесу стратегічного планування та програмування розвитку територій;

- відсутність інвентаризації інституційного потенціалу території, який може бути залученим до процесів планування розвитку;

- відсутність досвіду та ефективних підходів залучення коштів підприємницьких структур, міжнародних донорів, іноземних інвесторів для реалізації стратегій та програм розвитку територій;

2) відсутність активності неурядових організацій та бізнесу щодо ініціювання сучасних підходів до програмування розвитку територій, що пояснюється:

- роз'єднаністю організацій громадського сектору в процесі впливу на органи влади;

- недостатньою обізнаністю із законодавчою та нормативно-правовою базою, яка дозволяє громадськості залучитися до процесу планування розвитку територій;

- нестачею теоретичних знань та практичних навичок щодо сучасних методик стратегічного планування та програмування розвитку територій;

- відсутністю розробленого інструментарію застосування позитивного досвіду стратегічного планування та програмування на місцевому рівні;

3) формальність процесу залучення громадськості, підприємців та інших зацікавлених сторін;

4) залучення зацікавлених сторін до стратегічного планування та програмування розвитку територій, що є активним та продуктивним лише тоді, коли ця робота здійснюється в рамках міжнародних проектів, в яких цей елемент є обов'язковим;

5) розходження в поглядах представників різних секторів на форми залучення до розробки програмних документів. Громадські організації наголошують на механізмах, які б створили можливість для залучення до програмної діяльності усіх бажаючих, підприємці вказують на важливість особистого контакту з державними службовцями під час розробки документів та на потребу використання різних комунікаційних каналів. Водночас державні службовці надають перевагу інституалізованим формам – робочим групам, громадським колегіям, консультативно-дорадчим органам взагалі [2].

Окремого аналізу також потребує нормативно-правова база, що визначає систему та методи розробки програмних документів. Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602-III визначено:

- що учасниками державного прогнозування та розроблення програм економічного й соціального розвитку є місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;

- серед засад системи програмування є принцип гласності, який передбачає ознайомлення громадськості з проектами програмних документів;

- обов'язковими є розробки на регіональному/районному рівнях та в містах програм економічного й соціального розвитку на короткостроковий період (1 рік);

- необхідно мати приблизну структуру короткострокових програм економічного й соціального розвитку, які розробляються на рівні областей,

районів, міст.

У законах України, що визначають повноваження та основні напрямки діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, зазначено:

- місцева державна адміністрація розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку і подає їх на розгляд відповідній раді, забезпечує їх виконання, звітує перед відповідною радою про їх виконання;
- районні та обласні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, цільові програми з інших питань, заслуховують звіти з їх виконання.

Таким чином, право на затвердження програмних документів територіального розвитку належить районним та обласним радам як представницьким органам територіальних громад, водночас реальні інструменти впливу на соціально-економічний розвиток територій мають місцеві державні адміністрації як місцеві органи виконавчої влади.

Шляхами вдосконалення процесу розробки стратегій та програм територіального розвитку в Україні повинні стати:

- проведення адміністративно-територіальної реформи, децентралізація влади в Україні, чітке розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування обласного і районного рівнів;
- розроблення системи моніторингу та оцінки реалізації стратегій територіального розвитку, вивчення можливості запровадження систем показників життєдіяльності територій, що пропонуються науковцями;
- впровадження обов'язкових правових норм про залучення громадськості до процесу стратегічного планування та розробки програм розвитку територій, громадський моніторинг та оцінку їх реалізації;
- організація навчання фахівців у сфері стратегічного планування та програмування розвитку територій;
- розробка за участі громадськості та з використанням інших сучасних методик стратегічного планування стратегій соціально-економічного розвитку територій;
- розробка кількісної системи оцінювання рівня соціального капіталу території та впровадження технології його моніторингу;
- ініціювання розробки статутів громад різного рівня аж до регіонального, організація відповідного навчання для службовців та громадських лідерів.

Для забезпечення ефективності реалізації стратегій розвитку територій пропонується розрізняти задачний та проблемний підходи [4]. Задачний підхід передбачає таку організацію робіт, коли цілі і завдання вже визначені вищою інстанцією і потрібно «накреслити план-карту» – кооперативний ланцюг, визначити відповідальність кожного з учасників, їх функції щодо кінцевого продукту і створити умови для вчасного виконання робіт щодо його отримання. Проблемний підхід передбачає «відкритість» щодо засобів досягнення цілей і передбачає аналіз первинної ситуації до тих пір, доки не будуть отримані практико-технічні відповіді на питання, «що», «хто», «для чого», «яким чином»

робить, які ресурси для цього потрібні, як це буде організовано і яка роль влади тощо.

Нинішня ситуація в органах публічного управління України характеризується тим, що всі процеси підготовки рішень розглядаються як задачні. Зовнішня комунікація із зацікавленими учасниками як елемент процесу проблемного підходу до підготовки та прийняття рішень розглядається як «загроза» для іміджу професійної компетенції влади. За відсутності технологій комунікації проблемний підхід не достатньо використовується, а його імітація громадськими експертами та незалежними аналітичними центрами має спотворено-деструктивний характер.

Оскільки ці два підходи різняться схемами організації роботи і залучення зацікавлених сторін, загальною вимогою до всіх державних службовців повинно стати їх вміння відрізнити один підхід від іншого. Спеціальні вимоги можуть стосуватися більшої компетенції працівників щодо застосування того чи іншого підходу в кооперації з іншими колегами, у взаємодії різних підрозділів і органів публічного управління.

Задачний підхід передбачає роботу в режимі формування, прийняття і організації кооперативного процесу виконання завдань. І тому він є складовою проблемного підходу, що створює колізію в системі організації робіт з підготовки й ухвалення державних рішень. Проблемний підхід передбачає розробку (конструювання) варіантів рішення, програвання (імітацію) наслідків їх реалізації, розробку сценаріїв. Влада при цьому має бути організатором, але основна роль відводиться громадськості. Визначальним для реалізації проблемного підходу є консультації із зацікавленими учасниками, яких стосується рішення на початкових етапах його вироблення, до того, як були сформульовані цілі й визначені засоби її досягнення. Цим, до речі, «знімається» питання відсутності або браку суспільних ресурсів для реалізації ухвалених рішень. Якщо зацікавлені сторони правильно визначені і були включені в постановку цілей і розробку засобів на самому початку процесу, їх ресурс буде використаний для реалізації рішення. Завдання – зробити ці внески сторін легітимними.

Водночас обидва підходи (і відповідні режими роботи) є зв'язуючими чинниками в співорганізації дослідницької та управлінської діяльності шляхом спеціально організованої консультації та комунікації як у середині органів публічного управління, так і між різними групами в суспільстві. Кожен із підходів створює свою «практику», породжує зв'язність, він дозволяє інститутам публічного управління та іншим учасникам відійти від розрізнених рішень, сформувати необхідну легітимність, бути зрозумілими і почути одне одного.

Використання розглянутого проблемного підходу щодо реалізації стратегій соціально-економічного розвитку територій в Україні повністю відповідає відомій світовій практиці проектного підходу. Основою проектного підходу в управлінні є погляд на проект як на керовану зміну початкового проблемного стану будь-якої системи (наприклад, держави, регіону, області, муніципального утворення, галузі, організації чи підприємства), що забезпечує досягнення запланованих цілей в умовах чітко визначених часових та ресурсних обмежень. Управління проектами – стандартизований підхід щодо раціонального та ефективного

управління цілеспрямованими змінами в соціально-економічних системах. Спираючись на методологію системного підходу, управління проектами забезпечує цілеспрямованість розвитку складних багатопараметричних, багатофункціональних систем, формує ефективну архітектуру управління такими системами, утворює міждисциплінарну інтеграцію на основі єдиних специфікацій, технологій і стандартів.

Проект являє собою координоване виконання неповторного комплексу науково-дослідних, проектно-конструкторських, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших взаємопов'язаних заходів, призначенням яких є створення унікальних продуктів, послуг або результатів, що забезпечують вирішення поставленої проблеми. Відмітними ознаками проектів є: їх разовість, унікальність, тимчасовість, обмеженість ресурсів, одержання певного результату – продукту проекту. Управління проектом передбачає створення ефективної системи управління діяльністю, що спрямована на досягнення визначених у проекті результатів стосовно складу й обсягу робіт, вартості, часу, якості й задоволеності зацікавлених сторін. Кожна програма являє собою комплекс взаємопов'язаних (щодо ресурсів, термінів і виконавців) проектів, які забезпечують досягнення масштабної стратегічної цілі в певній сфері соціально-економічного розвитку відповідної системи.

Методи проектного менеджменту дозволяють провести аналіз проблематики та визначити цілі проекту, обґрунтувати проект та розробити відповідний набір документів; визначити необхідні обсяги й джерела фінансування; виявити структуру проекту та скласти графік його реалізації; розрахувати необхідні ресурси, кошторис і бюджет проекту; організувати роботу керівника та команди проекту; підібрати виконавців проекту, підготувати й укласти контракти; організувати та забезпечити виконання проекту з максимальною ефективністю в рамках визначеного бюджету та строків. У державно-управлінському аспекті методи управління проектами також повинні забезпечувати оцінювання суспільної корисності проектів; управління фінансуванням проектів різних категорій з урахуванням специфіки використання бюджетних коштів; моніторинг та оцінювання релевантності проектів відповідним стратегічним цілям соціально-економічного розвитку; залучення виконавців та громадськості до співучасті у вирішенні основних управлінських завдань, пов'язаних з розробкою та реалізацією проектів (партисипативний проектний менеджмент).

Таким чином, саме проектний менеджмент та його спеціальні методи і засоби, які створюються і невинно розвиваються, повинні стати ефективним інструментом досягнення сталих тенденцій динамічного соціально-економічного розвитку як окремих територій в Україні, так і держави в цілому.

Список використаних джерел

1. **Про Концепцію** державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.
2. **Видання** проекту партнерства Канада-Україна «Регіональне врядування

та розвиток». – Режим доступу : www.rgd.org.ua.

3. **Державна** стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 30. – С. 36 – 78.

4. **Інституційна** організація Секретаріату Президента України (СПУ). – Режим доступу : www.istc.biz.

5. **Методичні** рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку. Затверджено наказом Міністерства економіки України 29 лип. 2002 р. № 224. – Режим доступу : www.uazakon.com.

Надійшла до редколегії 22.04.09