

УДК 351.9

DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-3-78-83>

Леся ТІРБАХ,

кандидат економічних наук, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Університету Григорія Сковороди у Переяславі

Lesya TIRBAKH,

Ph.D. in economics, lecturer of the Department of Public management of Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4720-0846>

tirbakh.lesia@gmail.com

ПРОЄКТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ У ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ

PROJECT MANAGEMENT: FEATURES OF APPLICATION IN THE PUBLIC SECTOR

***Анотація.** У статті узагальнено досвід теоретиків-експертів у галузі проєктного менеджменту та у сфері державного управління зокрема з метою визначення змісту ключових категорій, значущих для прикладного застосування управління проєктами (проєкт, програма). Обґрунтовано доцільність розмежування цих понять. Доводиться, що проєкт є етапом програми, яка складається з низки проєктів і підпорядкована об'єднаній меті стратегії (комплексного планування). Варто наголосити на міждисциплінарному характері проєктного менеджменту як предмету наукового дослідження на загальносуспільному рівні як універсальної методології соціального, політичного, підприємницького, громадського та публічного управління.*

Зроблено загальні висновки, що використання методології управління проєктами в публічному управлінні та на рівні державних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування має як стратегічний, так і тактичний характер. У стратегічному плані проєктний підхід дає можливість спрямовувати зусилля відповідних органів публічної влади на вирішення нагальних проблем об'єднаної територіальної громади, регіону, держави. У тактичному плані досягається економія бюджетних коштів, скорочення термінів виконання державних програм та національних проєктів, відбувається певна оптимізація державних управлінських структур і органів місцевого самоврядування та покращується координація діяльності органів публічногорядування.

Обґрунтовано необхідність еволюційного переходу від функціональної моделі до проєктного менеджменту у державному управлінні.

***Ключові слова:** проєкт, програма, управління проєктами, державне управління, ефективність, приватний сектор, громадський сектор, функціональне управління.*

***Annotation.** The article summarizes the experience of theorists-experts in the field of project management and in the field of public administration, in particular, with the aim of determining the content of key categories significant for the applied application of project management (project, program). The expediency of distinguishing these concepts is justified. It is proven that the project is a stage of the program, which consists of a number of projects and is subordinated to the unifying*

goal of the strategy (complex planning). It should be noted the interdisciplinary nature of project management as a subject of scientific research at the general societal level as a universal methodology of social, political, entrepreneurial, public and public management.

A general conclusion was made that the use of project management methodology in public administration and at the level of state executive bodies and local self-government bodies has both a strategic and a tactical nature. In a strategic plan, the project approach makes it possible to direct the efforts of relevant public authorities to solve urgent problems of the united territorial community, region, and state. In the tactical plan, budget savings are achieved, the deadlines for implementation of state programs and national projects are reduced, there is a certain optimization of state management structures and local self-government bodies, and the coordination of the activities of public governance bodies is improved.

The need for an evolutionary transition from a functional model to project management in public administration is substantiated.

Key words: *project, program, project management, public administration, efficiency, private sector, public sector, functional management.*

Постановка проблеми. Суспільний розвиток, що проявляється, зокрема, у досягненнях наукового, інформаційного та технологічного складників, розробка нових теоретичних конструктів з управління (новий публічний менеджмент, належне врядування, публічне служіння тощо), розвиток інститутів громадянського суспільства, а також зміна ролі держави в соціально-управлінських процесах призводить до актуалізації інноваційних методів керування публічною сферою. Внаслідок цього відбувається доповнення або заміна функціональної моделі державного управління саме проєктним підходом, запозиченим із бізнесової царини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття проєктного менеджменту та перспективи його використання у державному управлінні досліджуються такими українськими та зарубіжними науковцями, як О. Зотов, О. Кавтиш, Д. Кульчицька, І. Кульчицький, П. Мартін, Л. Телишевський, А. Товба, О. Федорчак, В. Худолей, П. Цегольник тощо. Але понятійно-категоріальний інструментарій, а також специфіка проєктного підходу у державному управлінні та його відмінності від аналогу у бізнесовій сфері є недостатньо висвітленими у вітчизняній науково-дослідній літературі.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні проєкти, програми та стратегії розвитку визнаються найважливішими елементами досягнення стратегічних цілей організації як у бізнес-середовищі, так і в державному секторі. Отже, стратегії розвитку, управління проєктами стали ключовими умовами в поточній діяльності публічної адміністрації з реалізації державної політики, надання послуг, розробки національних програм або використання матеріальних і фінансових ресурсів, призначених для цих цілей. Ті проєкти, які використовувалися на мікрорівні, вже досягли макроекономічної величини, що представляють собою загальний шлях, через який громадське, а також приватне середовище відповідають на складність зовнішнього середовища [6].

Підхід «управління проєктами» використовується все частіше, а елементи управління проєктами такі як методи, інструменти аналізу, оцінки, процеси тощо інтегруються в наявну практику.

Наукова література пропонує різноманітні визначення понять «проєкт» та «управління проєктами», оскільки проєкт є мультидисциплінарним словом, що набуває різних значень залежно від сфери застосування (інжиніринг, архітектура, управління, державне управління). Визначення цих концептів особливо підкреслює атрибути та характеристики з точки зору практики та досвіду, що стосується професійного поля їх застосування. «Проєкт», згідно з

запропонованим Інститутом управління проектами визначенням, є тимчасовим зусиллям, спрямованим на створення унікального продукту або послуги з обмеженими ресурсами [4].

Науково-дослідна література, незалежно від сфери застосування, визначає проєкт як тимчасову діяльність з чітко визначеним початком і кінцем, який спрямований на досягнення певних встановлених цілей і завдань, що призведе до вигоди, зміни або доданої вартості.

Проте слід зазначити, що між поняттями «програма» і «проєкт» встановлено чітке розмежування, зокрема, це стає зрозумілим із визначення, запропонованого Європейською Комісією, – «проєкт є першим підрозділом програми». Таким чином, програми є численними заходами, що здійснюються протягом більш тривалих періодів часу для досягнення певних цілей, порівняно з проєктами, які розробляються протягом більш короткого і фіксованого періоду часу. Програма – це комплекс заходів та проєктів, об'єднаних для досягнення певних стратегічних переваг [2]. Іншими словами, програма являє собою групу проєктів, спрямованих на отримання вигод, які не можуть бути досягнуті окремими проєктами. Тому іншими словами програми представляють собою портфель додаткових проєктів.

Що стосується управління проєктами, то воно представляє процедурні рамки та тимчасовий характер проєктів, які контрастують з поточними операціями, процесами та діяльністю організації, які є повторюваними, постійними та оперативними, виконуються з метою надання послуг та/або продуктів. На практиці проєктне та функціональне управління відрізняються тією мірою, якою вони потребують розробки певних технічних навичок і тактик, а також відмінних стратегій управління. Першим завданням управління проєктами є досягнення всіх поставлених цілей з урахуванням наявних обмежень, а саме: бюджету, часу, ресурсів. Другою проблемою є максимізація результатів, отриманих у вищезазначених умовах.

Враховуючи той факт, що державна адміністрація стикається з низкою досить складних питань, управління проєктами переходить до використання програмного менеджменту, і тут ми маємо на увазі національні стратегічні програми для різних секторів суспільного розвитку, таких як охорона здоров'я, освіта, соціальна політика та соціальний захист тощо.

Проєкти головним чином здійснюються у бізнесовому, державному та громадському секторах. Відповідно, особливості проєктів залежать від характеристик сектора, в якому вони реалізуються. Що стосується особливостей державних проєктів, то вони мають безпосереднє відношення до специфіки управління та процесу прийняття рішень. Адже завданнями публічної адміністрації є надання послуг населенню, реалізація державної політики та національних програм реалізації стратегій та проєктів, за певних бюджетних обмежень або з обмеженими людськими, матеріальними та фінансовими ресурсами. Можна виділити наступні особливості, характерні для управління проєктами на рівні державного управління:

1) існування нормативно-правової бази, яка визначає загальну діяльність і призначена для державних установ, які виконують зокрема проєкти. Ці норми є набагато більш деталізованими, ніж правові норми, що регулюють бізнес-сектор;

2) існування великої кількості учасників, що задіяні і підзвітні суспільству;

3) використання державних ресурсів для здійснення урядових проєктів, що фінансуються з державного бюджету. Це підвищує відповідальність політиків та державних менеджерів, тим більше, що надзвичайно важко виміряти ефективність публічного проєкту, на відміну від приватного сектора, де це може бути зроблено значно легше, адже прибуток виступає критерієм оцінки успіху. З іншого боку, важко оцінити суспільні вигоди, оскільки виникає складність з їх використанням у якості інструментів оцінки показників (наприклад, аналіз витрат та вигод, норма прибутку). Державні службовці мають більшу схильність оцінювати ефективність проєктів і вигоди, використовуючи якісні, а не кількісні показники;

4) виявлення труднощів у визначенні пріоритетів та диференціації урядових проєктів. У діловому секторі проєкти диференційовані на основі принципу прибутковості, який не може бути застосований до публічних проєктів, що робить необхідним реалізацію системи, яка

відрізняється від тієї, що використовується в приватному секторі і полягає у виявленні та аналізі різних груп інтересів, для яких здійснюється проєкт;

5) відмінності, що виникають під час оцінки діяльності проєктів або організаційної спроможності реалізувати проєкти через те, що різні цілі оцінки призводять до різних результатів.

Повномасштабне вторгнення росії в Україну призвело до низки проблем, які вирішує місцева влада. Серед них – питання інформаційної, продовольчої та цивільної безпеки, нестача місць для проживання, працевлаштування, зруйнована інфраструктура.

У таких умовах недостатньо тільки розробити нові проєкти та програми, варто забезпечити їх результативність та своєчасність виконання. Для цього в системах муніципального управління, на нашу думку, необхідно впроваджувати практики управління проєктами, стандартні для всіх без виключення типів проєктів чи програм. І в цьому допоможе проєктний менеджмент та офіси управління проєктами – РМО (Project Management Office). РМО – підхід, який часто використовують у бізнесі та ІТ для покрокового втілення та реалізації проєктів за стандартизованою схемою. Головна мета такого підходу: підвищити ефективність роботи команди, реалізовувати та координувати проєкти і, як наслідок, швидше й краще досягати цілей [5].

Однак важливо розуміти, що впровадження проєктного менеджменту в бізнесі та в муніципалітетах суттєво відрізняється. Так, в органах місцевого самоврядування процеси планування залежать від задоволення очікувань та потреб залучених осіб (містяни, бізнес, донори), а не від прагнення отримати прибуток. Окрім того, міські ради часто працюють з обмеженими фінансовими та людськими ресурсами, доступу до технологій та знань. І, попри це, мають надавати якісні послуги та створювати ефективні інструменти. Тому дуже важливо правильно планувати та розподіляти ресурси, щоб досягати поставлених цілей та соціального ефекту. Саме РМО дозволяє перейти від вертикальних процесів прийняття рішень, коли витрачається час вже на сам процес очікування рішення, на горизонтальні процеси, коли проєктні команди можуть самостійно це робити. Будь-яка система, яка самонавчається та самовдосконалюється, в якій люди та процеси більш важливі, ніж швидкий результат, завжди в довгостроковій перспективі перемагає систему, де ніхто не рахує втрати від досягнення мети.

Варто зазначити, що середовище і сфери застосування проєктів Project Management доволі сильно, чи не щороку змінюються, все більше охоплюючи не тільки суб'єктів господарської діяльності, а й органи муніципального управління та публічного врядування держави. Провідні фахівці цієї сфери пророкують значні зміни в найближчому майбутньому. Практика використання проєктного менеджменту у сфері муніципального управління з роками набуває все більшого поширення і не тільки за кордоном. Так, українські міста Кривий Ріг та Маріуполь також почали використовувати проєктний менеджмент для підвищення ефективності окремих напрямків своєї діяльності. В Маріуполі за підтримки ЄС до повномасштабної війни працював Офіс проєктів ЄС, який займався програмами підтримки децентралізації та антикорупційної боротьби. Зокрема й завдяки зусиллям команди місто декілька років поспіль займало перші сходинки у Рейтингах прозорості та підзвітності міських рад. На нашу думку, використання цими містами РМО дозволило їм освоювати більше грошей за одиницю часу, ефективніше залучати кошти від спонсорських організацій, швидше реалізовувати проєкти та відмовлятися від непотрібних для міст програм та ініціатив.

З впевненістю можемо сказати, що після перемоги на нашу державу очікує не лише повоєнна відбудова міст, але й зміна управлінських підходів та моделей поведінки як реакція на нові проблеми та потреби. І саме підхід РМО може бути тим інструментом, який змінить не тільки стандарти муніципального управління, але й стандарти життя мешканців громад та дозволить:

1. Рационально **розпоряджатися ресурсами в умовах дефіциту** коштів та людей, шукаючи нові способи задовольнити запити мешканців в обставинах, що склалися та компенсуючи наслідки економічного спаду.

2. Навчитися **краще планувати** час, бюджет, цілі програми чи окремих проєктів, досягаючи результатів та не перевищуючи закладене фінансування.

3. **Розробляти цільові програми та проєкти**, які відповідають стратегії розвитку міст, а не просто формально виконувати завдання.

4. **Підвищувати рівень підзвітності та прозорості** використання бюджетних та донорських коштів, удосконалюючи підходи до контролю, моніторингу та звітності. Це дозволить сформувати образ відповідального розпорядника коштів і партнера.

5. **Формувати інноваційні інструменти та застосунки**, що не лише полегшуватиме роботу працівників муніципалітетів, але й конвертуватиметься для влади у репутаційні та політичні дивіденди.

Отже, проєкти та програми є важливими інструментами, що використовуються у реалізації стратегічних планів приватних або публічних організацій. Виходячи з цього теоретичного зв'язку між проєктами, управлінням проєктами та організаційним розвитком, розвинені країни розробляють багаторічні стратегії зростання.

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження можна констатувати, що використання проєктного менеджменту у сфері державного управління вимагає чіткого розуміння і розмежування змісту таких понять, як «проєкт» та «програма».

Використання методології управління проєктами і на загальнодержавному рівні, і місцевому, і локальному має два аспекти: стратегічний та тактичний. У стратегічному аспекті проєктний підхід дає можливість спрямовувати зусилля відповідних органів публічної влади на вирішення нагальних проблем перспективного розвитку об'єднаної територіальної громади, регіону, держави на його ключових напрямках; завдяки підвищенню ефективності діяльності державних органів зміцнити їх легітимність та стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, встановити стійкий партнерський діалог із громадами та інституціями громадянського суспільства.

Щодо тактичного аспекту, то досягається економія бюджетних коштів, скорочення термінів виконання державних програм та національних проєктів, відбувається певна оптимізація державних управлінських структур і органів місцевого самоврядування та покращується координація діяльності органів публічного врядування, налагоджується співпраця й публічно-приватне партнерство із суб'єктами ведення господарської діяльності.

Список використаних джерел:

1. Мізюк Б.М., Шкільняк М.М., Джегур Г.В., Полікровський Р.С. Інноваційні методики проєктного менеджменту організацій в контексті реалізації політики сталого розвитку регіону в умовах децентралізації та COVID-19. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2022. № 3. С. 79–85.

2. Васютинська Л., Вишнеvsька В. Стратегічне планування в контексті проєктного підходу. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. Вип. 4. С. 34–37.

3. Ворона П. Методологічні особливості управління інноваційними проєктами у змісті підготовки менеджера з управління інноваційною діяльністю. *Витоки педагогічної майстерності*. Серія: Педагогічні науки. 2017. Вип. 20. С. 48–53.

4. Молоканова В.М. Впровадження ціннісно-орієнтованого проєктного менеджменту у сфері державного управління. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. № 11. С. 5–15.

5. Подольська О.В., Краля В.Г. Використання проєктного підходу в публічній сфері. *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка*. 2019. Вип. 200. С. 256–264.

6. Радченко О.В., Крюков О.І. Демократія в сучасному світі як фактор публічного управління: особливості прояву в умовах глобалізації. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. 2020. Вип. 2(13). С. 69–78.

7. Старченко Г.В. Проактивне управління проектами в публічній сфері. Публічне управління та адміністрування. 2021. № 2. С. 84–89.

8. Шкуро М.Ю. Аналіз застосування моделей і методів проектного підходу до управління проектами забезпечення енергоефективності муніципальної інфраструктури. *Управління розвитком складних систем*. 2018. Вип. 33. С. 108–117.

REFERENCES

1. Miziuk, B.M., Shkilniak, M.M., Dzhehur, H.V., & Polikrovskiy, R.S. (2022). Innovatsiini metodyky proektnoho menedzhmentu orhanizatsii v konteksti realizatsii polityky staloho rozvytku rehionu v umovakh detsentralizatsii ta COVID-19 [Innovative methods of project management of organizations in the context of implementing the policy of sustainable development of the region in the conditions of decentralization and COVID-19]. *Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini – Formation of market relations in Ukraine*, 3, 79–85 [in Ukrainian].

2. Vasiutynska, L., & Vyshnevskaya, V. (2019). Stratehichne planuvannia v konteksti proektnoho pidkhodu [Strategic planning in the context of the project approach]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 4, 34–37 [in Ukrainian].

3. Vorona, P. (2017). Metodolohichni osoblyvosti upravlinnia innovatsiinymy proektamy u zmisti pidhotovky menedzhera z upravlinnia innovatsiinoiniu diialnistiu [Methodological peculiarities of management of innovative projects in the content of manager training for management of innovative activities]. *Vytoky pedahohichnoi maisternosti – Origins of pedagogical skills*, 20, 48–53 [in Ukrainian].

4. Molokanova, V.M. (2017). Vprovadzhennia tsinnisno-orientovanoho proektnoho menedzhmentu u sferi derzhavnoho upravlinnia [Implementation of value-oriented project management in the field of public administration]. *Aspekty publichnoho upravlinnia – Aspects of public administration*, 5, 11, 5–15 [in Ukrainian].

5. Podolska, O.V., & Kralia, V.H. (2019). Vykorystannia proektnoho pidkhodu v publichnii sferi [Using the project approach in the public sphere]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu silskoho hospodarstva imeni Petra Vasylenka – Bulletin of the Petro Vasylenko Kharkiv National Technical University of Agriculture*, 200, 256–264 [in Ukrainian].

6. Radchenko, O.V., & Kriukov, O.I. (2020). Demokratsiia v suchasnomu sviti yak faktor publichnoho upravlinnia: osoblyvosti proiavu v umovakh hlobalizatsii [Democracy in the modern world as a factor of public administration: peculiarities of manifestation in the conditions of globalization]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy – Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine*, 2(13), 69–78 [in Ukrainian].

7. Starchenko, H.V. (2021). Proaktyvne upravlinnia proektamy v publichnii sferi [Proactive management of projects in the public sphere]. *Publichne upravlinnia ta administruvannia – Public management and administration*, 2, 84–89 [in Ukrainian].

8. Shkuro, M.Yu. (2018). Analiz zastosuvannia modelei i metodiv proektnoho pidkhodu do upravlinnia proektamy zabezpechennia enerhoefektyvnosti munitsypalnoi infrastruktury [analysis of the application of models and methods of the project approach to the management of projects to ensure the energy efficiency of municipal infrastructure]. *Upravlinnia rozvytkom skladnykh system – Management of the development of complex systems*, 33, 108–117 [in Ukrainian].

Подано до редакції 2.02.2023 р.

Прийнято до друку 7.03.2023 р.