

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЕКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Визначено особливості розробки програмних документів та реалізації проектів регіонального розвитку, досліджено організаційний механізм проектної діяльності в органах публічної влади, обґрунтовано три основних рівні організаційної структури управління публічними проектами у сфері регіонального розвитку.

Ключові слова: *регіональний розвиток, проект, програма, механізм управління проектом, організаційний механізм проектного управління.*

The features of developing policy documents and realizing regional development projects are defined, organizational mechanism of project management in organs of public power is studied, three basic levels of organizational structure of public project management in the field of regional development.

Keywords: *regional development, project, program, mechanism of project management, organizational mechanism of project management.*

Постановка проблеми. Аналіз сучасних моделей регіонального розвитку показує, що вони зрештою являють собою взаємодію трьох відмінних технологій: інтелектуальної технології, що відповідає за розробку картини майбутнього, формулювання проблем і пошук найефективніших рішень (стратегічне планування розвитку регіонів та міст); управлінської технології (або технології територіального планування), що забезпечує реалізацію поставлених цілей регіонального розвитку з урахуванням реальних часових, фінансових, організаційних, людських та інших ресурсів; інституціональної (або політичної) технології на рівні державного регулювання регіонального розвитку через реформи та державні й регіональні цільові програми, що забезпечує врахування різноманітних факторів регіонального розвитку у межах країни, узгодження інтересів з цілями та пріоритетами різного рівня, формування консенсусу учасників, забезпечення контролю за виконанням встановлених "правил гри".

Перетинання (у різних формах, залежно від моделі регіональної політики) цих трьох технологій відбувається в процесі розробки програми розвитку регіону чи міста. Найчастіше під цим процесом розуміють складання документу або комплексу документів під назвою "Програма..." з відповідним набором підписів офіційних осіб та печаток державних установ. Як правило, при цьому випускається з виду, що програма – це ще і специфічна форма організації, що потребує відповідних спеціальних організаційних дій. І найчастіше специфіка програмної організації підмінюється організацією

адміністративною, яка в цих випадках не спрацьовує. Адже, специфіку ефективного управління програмами розвитку регіонів і міст визначає їх комплексність, багатогранність, бюджетність та довготривалість. Реалізація програми розвитку регіону – це багаторівнева послідовність робіт, тривалі ланцюги узгоджень, взаємозалежності, складні схеми бюджетування, балансування цілей та перерозподіл ресурсів. Важливо зазначити, що в кінцевому підсумку, для програм регіонального розвитку необхідний специфічний контроль за досягненням задоволеності основного замовника – населення – за очевидними критеріями успішності реалізації регіональної програми: якісне зростання рівня життя населення регіону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найяскравішим прикладом використання методології управління державними проектами і програмами є створення колективом авторів (результат сумісної роботи Української асоціації управління проектами та НАЕК "Енергоатом") "Системи прогнозованого активного управління проектами і програмами соціально-економічного розвитку України у сфері освіти, науки та виробництва", що була представлена на здобуття Державної премії України в галузі науки і техніки за 2009 рік [4]. В основу даної системи покладено якісно нову технологію систем проактивного управління проектами і програмами, що суміщає методи і засоби збору, обробки, зберігання та використання інформації як в управлінні проектами державних установ, організацій та підприємства, що функціонують в сферах освіти, науки і виробництва, так і в проектах розвитку цих організацій [5].

Механізми державного управління науково-технічними програмами та проектами соціально-економічного розвитку регіону ретельно досліджені вітчизняним науковцем Є. Морозовим [3], питанням запровадження методології проектного менеджменту в систему муніципального управління присвячено наукові дослідження Ю. Шарова [14; 15], І. Чикаренко [13], П. Цегольник [12], практичні інструменти проектно-орієнтованого управління регіональним та місцевим розвитком розроблено науковою групою під керівництвом В. Рача [6]. Основні аспекти використання органами влади проектного підходу, як одного з інноваційних механізмів державного управління, є об'єктом наукового дослідження О. Федорчак [11]. Європейський досвід територіального планування та проектного розвитку регіону досліджений групою науковців під керівництвом В. Куйбіди [8].

Незважаючи на достатньо розроблену науково-методичну базу проектного управління розвитком регіонів і міст, несистемними є дослідження питання організації проектної діяльності при реалізації програм соціально-економічного розвитку регіонів та державних (регіональних) цільових програм, що безпосередньо впливає на кінцевий результат.

Постановка завдання. Мета статті полягає у дослідженні організаційного механізму проектної діяльності в органах публічної влади у процесі розробки програмних документів та реалізації проектів регіонального розвитку.

Виклад основного матеріалу. Управління проектами/програмами регіонального розвитку як система взаємообумовлених і взаємопов'язаних за ресурсами, термінами і виконавцями заходів, спрямованих на зміну соціально-економічної ситуації за передбаченим станом регіональної системи, припускає:

– одночасну участь в управлінні проектом багатьох дійових осіб: соціальні групи, які є причиною виникнення проблеми (цільові групи); групи, які зазнають негативного впливу зазначеної проблеми (кінцеві користувачі); державні інститути, які розробляють і впроваджують політико-адміністративні інструменти вирішення проблеми (групи політичного впливу); недержавні інститути – комерційні підприємства, громадські та благодійні організації, органи самоорганізації населення, спеціальні фонди, які є інституційними інвесторами – фінансування безпосередньо публічних послуг через публічні проекти (групи громадянського впливу – лобіювання інтересів соціальних груп); партнери по проекту [2];

– мобілізацію та перерозподіл різноманітних ресурсів для реалізації цілей проекту регіонального розвитку за конкретними організаційно-правовими формами та технологіями: соціальне партнерство, соціальне замовлення, соціальне підприємництво, державно-приватне партнерство, фандрайзинг, соціальне страхування, благодійництво, муніципальний грант тощо [1];

– наявність у кожної групи дійових осіб інтересів (суспільних чи приватних, політичних, економічних, соціальних, екологічних тощо), без взаємного узгодження яких взаємодія державних і недержавних інститутів із вирішення суспільно-значимих проблем розвитку регіону приречена на невдачу [9].

Виникає безліч проблем, що потребують узгодження, координації, контролю, делегування повноважень, установавання договірних відносин та інших організаційних дій. Більшість цих дій, а головне, їх технологічні ланцюжки, не є нормативними й ґрунтуються, здебільшого, на суб'єктивно побудованих відносинах. Тільки розробка спеціальних організаційних механізмів, доведених до детальних процедур і закріплених в нормативних актах як обов'язковий принцип, здатна ввести процес управління публічним проектом в режим нормальної організаційної діяльності.

Як організаційна система, проект – це сукупність різних за своєю суттю, конкретних організаційних елементів:

– організаційна структура управляючої підсистеми (статика);
– організація процесу функціонування підсистеми, якою управляють (динаміка);

– організаційна інфраструктура (зв'язок між суб'єктами);

– механізм функціонування (сукупність правил, норм і стандартів)

[10].

Механізм управління проектом – це послідовність взаємопов'язаних дій суб'єктів управління, узгоджених із наявною сукупністю засобів і регламентуючих методів, що забезпечує перетворення вихідних рішень в результат.

Організаційний механізм управління проектами регіонального розвитку – це регламент взаємодії організаційних елементів проекту та процедура прийняття управлінських рішень. Ключовим елементом механізму є чітке визначення цілей і ресурсів кожного організаційного елементу проекту та процедури їх узгодження. Таким чином, організаційний механізм управління – це специфічна управлінська підсистема системи управління проектом регіонального розвитку, що складається з таких елементів:

- цілей, що планується досягти завдяки введенню даного регламенту;
- великої кількості суб'єктів, на яких поширюється дія даного регламенту;
- сукупності норм, правил, обмежень і умов (необхідних і достатніх), що необхідні для досягнення задекларованих цілей;
- великої кількості ресурсів, задіяних у процесі;
- безлічі алгоритмів і процедур (у межах заданих інституціональних і часових обмежень), необхідних для досягнення поставлених цілей.

Організаційний механізм управління проектом регіонального розвитку регламентує:

- організацію структури управляючої системи – правила, організаційно-правові норми і стандарти, що визначають та регулюють структуру управління, обов'язки, права та відповідальність групи управління проектом, організацію процесу їх діяльності;
- організацію процесу функціонування системи, якою управляють – розподіл робіт між виконавцями, ресурсне забезпечення цих робіт, мотивацію та стимулювання працівників;
- організацію специфічної інфраструктури, здатної забезпечити оптимізацію зв'язку між суб'єктами проектної діяльності, та забезпечення ресурсами учасників проектного процесу.

Центральним елементом організаційного механізму управління проектом регіонального розвитку є структура управління.

Успіх реалізації будь-якого проекту, переважно, визначається організаційною структурою управління, яка має виробити комплекс взаємодій, спрямованих на своєчасне та якісне виконання усіх робіт, що передбачає проект. Особливістю проектів регіонального розвитку є те, що їх організаційна структура не обмежується участю замовника-інвестора-виконавця, кредитора, підрядників. Вона більш розгалужена і включає широке коло зацікавлених осіб. Саме тому, важливим в управлінні таким проектом є вибір організаційного рівня планування та управління.

В організаційній структурі управління проектом регіонального розвитку можуть бути виділені три основних рівні.

Перший рівень – організація на стратегічному рівні управління, де формулюються та нормативно визначаються концептуальні засади проекту регіонального розвитку як складової стратегічних та/або програмних документів, основні принципи взаємодії та правила участі різних учасників проекту,

визначаються взаємовідносини на рівні керівного апарату. Щодо проектів регіонального розвитку, організаційна структура стратегічного рівня переважно формується з органів державної влади та управління. На цьому рівні обов'язково має бути визначено адміністративного координатора (відповідального за впровадження проекту) для планування і координації заходів у співробітництві з урядовими структурами, державними установами та органами публічної влади.

Наприклад, Уряд України упродовж 2006–2013 рр. здійснював реалізацію Проекту "Удосконалення системи соціальної допомоги" за підтримки Міжнародного банку реконструкції та розвитку (МБРР) [7]. Основною установою, що впроваджувала цей Проект, було Міністерство праці та соціальної політики України (Мінпраці), яке ініціювало цей проект і розробило його концепцію. На Мінпраці було покладено відповідальність за впровадження Проекту, координацію заходів у рамках Проекту та управління коштами Проекту. Зокрема, Мінпраці відповідало за: координацію діяльності з питань закупівель, використання коштів і підготовку звітності; підтримання зв'язків з МБРР, Держкомстатом України та іншими установами, причетними до Проекту; виконання функцій з управління, моніторингу та звітності в рамках Проекту.

Організаційна структура стратегічного рівня управління формується з державних органів, які здійснюють інституціональну підтримку проекту шляхом впровадження ефективної соціально-економічної та науково-обґрунтованої політики, спрямованої на вирішення проблеми, визначеної даним проектом. На першому рівні має бути сформована група управління проектом, яка відповідає за досягнення стратегічних цілей проекту: куратор проекту, адміністратор проекту, координатори проекту за ключовими напрямками. Також до складу групи управління проектом мають бути включені представники бенефіціарів проекту, наприклад, члени Громадської ради при Кабінеті Міністрів України або при місцевих державних адміністраціях.

Основне завдання стратегічного рівня управління проектом – це розроблення і реалізація стратегії досягнення поставлених цілей. На основі стратегії розробляються плани дій для всіх рівнів управління.

Для реалізації великомасштабних проектів, наприклад, національних, необхідно в структурі державного органу – адміністративного координатора проекту – створити відповідну організаційну структуру групи управління проектом – проектний офіс або офіс проекту. Офіс групи управління проектом – це специфічна інфраструктура, що дозволяє реалізовувати як централізовані, так і децентралізовані функції проекту в межах системи комунікаційних та інформаційних технологій та прийнятих стандартів (Положень). Основне призначення офісу проекту – забезпечення ефективної комунікації між членами групи управління проектом і між групою управління проектом і командою управління проектом (між стратегічним і функціональним рівнем управління).

На першому рівні управління розробляється система стратегічних планів, проектів і програм, на основі яких формулюються ключові завдання для наступного, функціонального рівня управління проектом.

Специфіка публічних проектів у сфері регіонального розвитку полягає в тому, що найчастіше для їх реалізації, необхідним є створення специфічного організаційного механізму взаємозв'язку між рівнями управління – певної організаційно-правової форми інфраструктурного забезпечення управління.

Наприклад, механізм реалізації соціального замовлення. На стратегічному рівні управління проектом (на рівні державних структур чи громадських утворень) розробляється стратегія вирішення проблемної соціальної ситуації. Виконання ключових завдань стратегії потребує об'єднання зусиль державних і недержавних організацій. Для цього проводиться конкурс серед громадських і благодійних організацій, визначається виконавець соціального замовлення та підписується контракт (договір). На контрактній основі громадські організації беруть безпосередню участь у реалізації державних і місцевих соціальних проектів і програм як організаційна структура (команда проекту) на функціональному рівні.

Другий рівень – організація на функціональному/тактичному рівні управління. Цей рівень передбачає відповідальність за досягнення результатів за ключовими етапами реалізації проекту. Це рівень управління, який стосується організаційної системи управління ключовими завданнями (досягнення конкретних цілей) за кожним етапом реалізації. Саме на цьому рівні важливим є визначення організаційної структури команди управління проектом: ієрархія підпорядкованості, виконувані завдання і функції кожного з них.

Реалізація публічних проектів у сфері регіонального розвитку, ініційованих Урядом, відбувається на конкретних територіях, що накладає певні обмеження на загальну координацію і моніторинг Проекту у регіонах. Це обумовлює необхідність створення на функціональному рівні управління проектом, окрім проектної команди, регіональних робочих груп з реалізації проекту – колегіальних органів, які здійснюють загальну координацію та моніторинг Проекту у регіонах України (областях, Києві).

Основне завдання функціонального рівня управління – це реалізація комплексу завдань з розробки основних документів проекту (устав проекту, карта компетенцій, регламент комунікацій, детальний план проекту, план контролювання проекту, бюджет проекту) та контролю за їх виконанням. Для реалізації комплексу завдань відповідно до плану проекту (календарним графіком, бюджетом, вимогами щодо забезпечення якості) здійснюються заходи з організації виконання робіт, розробляються операційні плани, проводиться моніторинг на оцінювання результатів, коригується графік робіт.

Третій рівень організаційної структури управління проектом – операційний – організація виконання робіт. На цьому рівні виконуються операційні плани. Для цього визначається відповідальність за виконання окремих видів робіт, призначаються їх виконавці. Результативність цього рівня

управління безпосередньо залежить від ресурсного забезпечення та ефективного розподілу інформації. Основне завдання операційного рівня – виконання робочих планів згідно з графіком робіт, у межах виділених ресурсів, відповідно до встановлених критеріїв якості.

Висновки. Кожний публічний проект у сфері регіонального розвитку має власну організаційну структуру, яка визначає розподіл відповідальності та повноважень між учасниками проекту, а також обов'язки і відносини звітності, відповідно до життєвого циклу проекту. Організаційна структура проекту обов'язково повинна включати в себе ефективну систему звітності, моніторингу ходу виконання проекту та систему прийняття рішень. Специфіка проектів/ програм регіонального розвитку полягає в тому, що найчастіше для їх реалізації, необхідним є створення специфічного організаційного механізму взаємозв'язку між рівнями управління – певної організаційно-правової форми інфраструктурного забезпечення управління.

Подальших наукових досліджень потребує питання щодо налагодження ефективної взаємодії між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевою державною адміністрацією, органом місцевого самоврядування стосовно розробки та реалізації проектів регіонального розвитку.

Список використаних джерел

1. Безверхнюк Т. М. Методологічні підходи щодо визначення ресурсів управління розвитком регіонів // Основи регіонального управління в Україні : підручник / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого – К. : Вид-во НАДУ, 2012. – С. 203–215.

2. Безверхнюк Т. М. Управління соціальними проектами: оцінка ризиків і аналіз зацікавлених сторін / Т. М. Безверхнюк, І. А. Сенча, Т. В. Сивак, А. О. Левицький // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2013. – № 4. – С. 17–23.

3. Вісящев В. А. Організаційний механізм державного управління програмами та проектами соціально-економічного та науково-технічного розвитку регіону / В. А. Вісящев, Є. Л. Морозов // Менеджер. – 2004. – № 2. – С. 25–29.

4. Грамоткин И. Управление проектами как инструмент социально-экономического развития Украины / И. Грамоткин // Зеркало недели. – 2009. – № 40. – 17–23 октября.

5. Креативные технологии управления проектами и программами : монография / С. Д. Бушуев, Н. С. Бушуева, И. А. Бабаев. – К. : Саммит-Книга, 2010. – 768 с.

6. Практичні інструменти регіонального та місцевого розвитку : навч. посіб. / [кол.авт.] ; за заг. ред. В. А. Рача. – Луганськ : Віртуальна реальність, 2007. – 156 с.

7. Про реалізацію спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку Проекту "Удосконалення системи соціальної допомоги" [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2006 р. № 842. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

8. Регіональний розвиток і просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи / В. С. Куйбіда, В. А. Негода, В. В. Толкованов. – К. : Вид-во "Крамар", 2009. – 170 с.

9. Сивак Т. В. Консолідація дійових осіб публічної політики в процесі реалізації соціального проекту [Електронний ресурс] / Т. В. Сивак // Теоретичні та прикладні питання державотворення : зб.наук.пр. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 14. – Режим доступу : http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/tppd/2014_14/zmist/R_1/03%20Suvak.pdf.

10. Технологія управління соціальними проектами : монографія / [кол. авт.] / за заг. ред. Т.М. Безверхнюк. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. – 351 с.

11. Федорчак О. В. Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Федорчак // Державне управління: теорія та практика : зб.наук.пр. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – Вип. 1. – Режим доступу : <http://www.nbuuv.gov.ua>.

12. Цегольник П. А. Технологія управління проектами в державному управлінні : потенціал застосування та шляхи підготовки фахівців / П. А. Цегольник // Вісник Української академії державного управління при Президенті України : зб.наук.пр. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – Вип. 3. – С. 346–353.

13. Чикаренко І. Сутність і характерні особливості муніципальних проектів розвитку / І. Чикаренко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук.пр. – Дніпропетр. : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 4. – С. 253–259.

14. Шаров Ю. П. Основи цілепокладання в проектно-орієнтованій системі стратегічного планування муніципального розвитку / Ю. Шаров, І. Чикаренко // Актуальні проблеми державного управління. – Дніпропетр. : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 3. – С. 223–228.

15. Шаров Ю. П. Оцінка суспільної корисності муніципальних інвестиційних проектів / Ю. П. Шаров // Вісник Української академії державного управління при Президенті України : зб.наук.пр. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – Вип. 2. – С. 78–85.