

УДК 352.075.5 (477):005.336.2

Алла УШАКОВА, Юрій ШАРОВ
Національна академія державного управління
при Президентіві України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ВИМІРЮВАННЯ Й ОЦІНЮВАННЯ ПРОЕКТНИХ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ЧЛЕНІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Розглядається діяльність службовців місцевого самоврядування, традиційної кваліфікації яких часто вже або не вистачає, або вона не забезпечує надійної конкурентоспроможності в процесах розвитку. Обґрунтовується, що в нових умовах роботи об'єднаних територіальних громад саме проект стає провідним засобом досягнення цілей, інструментом змін, ефективним способом залучення додаткових ресурсів до розвитку громад. Проте поточний рівень проектної компетентності управлінських команд об'єднаних територіальних громад не є достатнім для реалізації поставлених завдань і функцій. Якість проектів низька, дотримання вимог концепції проекту є умовним, робота зі стейкхолдерами здійснюється на низькому рівні, ризики та сталість результатів проекту досліджуються формально. Пропонується підхід до вимірювання та оцінювання рівня проектних компетентностей на основі побудови моделі проектної зрілості органів місцевого самоврядування, яка пристосована до потреб практики і дозволяє проводити «польові» дослідження для проектів місцевого розвитку. Пропонується подальший розвиток системи індикаторів оцінювання за зазначеною моделлю. Аналізуються результати опитування органів місцевого самоврядування за моделлю проектної зрілості.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, проект, проектні компетентності, модель проектної зрілості.

Alla Ushakova, Yurii Sharov. Measurement and evaluation of project competencies of members of amalgamated territorial communities

The article shows that under local self-government decentralization and reforming the issues of effectiveness of local authorities' activities, in particular, in amalgamated territorial communities became especially urgent today. The experience of the last three years shows that local self-government officials don't have enough traditional knowledge, skills and abilities in their own management activities. The competencies of local self-government officials in the amalgamated territorial communities do not provide reliable competitiveness of communities in the development process. It is substantiated that in the new conditions of work of the amalgamated territorial communities, the project becomes a leading means of achieving goals, a tool of changes, and an effective way of attracting additional resources to a community development. However, the current level of the project competency of the management of the amalgamated territorial communities is not sufficient for the accomplishment of the tasks and functions. The quality of the projects is low, compliance with the requirements of the project concept is conditional, the work with stakeholders is low, the risks and sustainability of the project results are explored formally. The approach to the measurement and evaluation of the level of the project competencies based on a model of project maturity of local governments, which is adapted to the needs of the practice and allows making the «field» research for local development projects, is proposed. The system of evaluation indicators for this model is developed. For the first time in Ukraine a local government survey is conducted based on the model of maturity, the analysis of its results is presented in the article.

Key words: amalgamated territorial communities, project, project competencies, model of project maturity.

В умовах постійних змін, що відбуваються сьогодні в країні, децентралізації та формування спроможних об'єднаних територіальних громад (ОТГ), а також необхідності вдосконалення стратегічної та проектної діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС) питання підвищення рівня проектних компетентностей їх фахівців набувають

© Ушакова А. С., Шаров Ю. П., 2018

Державне управління та місцеве самоврядування, 2018, вип. 3(38)

Local Government

особливого значення. Для результативної діяльності службовців місцевого самоврядування традиційних кваліфікацій часто вже або не вистачає, або вони не забезпечують надійної конкурентоспроможності в процесах розвитку. У нових умовах роботи ОТГ саме проект стає провідним засобом досягнення цілей, інструментом змін, ефективним способом залучення додаткових ресурсів. Володіння проектними технологіями є сьогодні критично важливим для ОТГ України. Використання проектів як інструменту реалізації стратегічних цілей розвитку ОТГ дозволяє залучити додаткові грантові кошти і в підсумку реалізувати низку проектів зі здійснення стратегічних ініціатив. Але для отримання належного результату слід мати кваліфікований, підготовлений для проектної діяльності управлінський персонал, дотримуватися методології управління проектами, визначеної вітчизняними та зарубіжними стандартами й підтримуваної різноманітними методичними рекомендаціями з підготовки проектних заявок. З урахуванням цього в типовій структурі управління ОМС ОТГ рекомендується виокремлювати посаду проектного менеджера. Проте зважаючи на перший досвід діяльності ОТГ така рекомендація не завжди виконується, а коли й виконується, цього виявляється недостатньо для реалізації всіх поточних «проектних» завдань, не говорячи вже про перспективні.

Практика доводить, що доцільно ставити питання не про наявність в ОМС окремого фахівця – проектного менеджера (або навіть декількох таких), а про колективну проектну компетентність ОМС, коли проектне (проблемне) мислення стає панівним в організації, формується ділова «спільна мова» у сфері планування й реалізації її стратегічного розвитку. За суттю можна говорити про виконання вимог європейської моделі управління якістю (EFQM), у якій передбачається збалансована єдність лідерства, стратегії, персоналу (команди), що базується на партнерстві (взаємодія та комунікації).

На нашу думку, саме проектний підхід, зокрема концепція проекту, створює передумови для побудови алгоритму реалізації стратегічних задумів на базі логічного ланцюжка проблема – стейкхолдери – інноваційна ідея – продукт – результат – сталість результату – ризики – обмеження проекту (тривалість – якість – витрати), який усвідомлений всіма членами управлінської команди ОМС. Тобто він формує «спільну мову» розв'язання стратегічних завдань розвитку.

Питання підвищення кваліфікації службовців органів державного управління та ОМС, формування або вдосконалення їх компетентностей, зокрема стратегічних та проектних, інноваційних технологій професійного навчання публічних службовців та професійного розвитку персоналу державної служби в цілому тощо досліджувалися багатьма вітчизняними вченими та практиками, а саме: О. Антоною, М. Білинською, Є. Бородіним, С. Газарян, С. Дубенко, А. Ліпенцевим, Н. Липовською, І. Лопушинським, С. Калашніковою, Т. Маматовою, Т. Пахомовою, Л. Прудіус, С. Серьогіним, Н. Серьогіною, О. Тертишною, С. Хаджирадевою, І. Чикаренко, Ю. Шаровим, І. Шпекторенком та ін.

Окремим аспектам вдосконалення діяльності органів публічного управління на основі моделі проектної зрілості присвячені праці Д. Безуглого, Ю. Борисенко, О. Кіреєвої, Т. Маматової, В. Молоканової, О. Чикаренка, Ю. Шарова та ін.

Досліджувані вченими питання значною мірою відповідають орієнтації місцевого самоврядування на модернізацію підходів до управління в територіальних громадах з використанням проектного інструментарію, проте не повністю розв'язують існуючу проблематику внаслідок її багатоаспектності й глибини, тому що проблема формування саме проектних компетентностей у службовців ОМС ОТГ на цей час набула особливої актуальності внаслідок процесів децентралізації та реформації, які відбуваються в країні.

Мета дослідження полягає в розробленні підходу до вимірювання та оцінювання рівня проектних компетентностей на основі трансформації моделі проектної

зрілості ОМС та обґрунтування критеріїв віднесення до певного рівня.

Рівень проектної компетентності управлінських команд ОТГ не відповідає потребам сьогодення. Якість проектів низька, дотримання вимог концепції проекту є умовним, робота зі стейкхолдерами здійснюється на низькому рівні, ризики та сталість результатів проекту досліджуються частіше за все формально. Основним документом методологічної підтримки є методичні вказівки Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), рівень яких, на жаль, не відповідає стандарту. Однак часто такого рівня достатньо для отримання гранту обласної програми підтримки місцевого самоврядування чи ДФРР, що створює ілюзію достатньої проектної компетентності ОМС.

Нинішня ситуація в ОТГ ускладнюється тим, що загальна методологія управління проектами ще недостатньо адаптована до умов публічного управління, зокрема до виконання проектів місцевого розвитку (проектів місцевого самоврядування), а видані рекомендації для участі в конкурсах проектів за кошти державного бюджету, зокрема з фінансуванням через ДФРР недосконалі.

За оцінками експертів якість проектів, що подаються на гранти ДФРР, є дуже низькою. Очевидно, що причинами цього є не лише недостатня адаптованість методології та технологій проектного управління до публічної сфери, а й наявність так званого м'якого фактору, сутність якого полягає в недостатній кваліфікації службовців місцевого самоврядування, їх неготовності до проектного (проблемного) мислення, застосування непростих технологій проектної діяльності.

Давно відомий досвід бізнесу, який підтверджує, що критично важливим для успіху ринкової організації є певний «колективний» (а не індивідуальний) рівень знань, умінь персоналу, тобто певної зрілості організації в цілому у сфері управління проектами. Бізнес-структури вже досить давно усвідомили залежність власного ринкового успіху від умінь персоналу формувати й реалізовувати проекти стратегічного розвитку. З'явилися спеціалізовані моделі проектної зрілості, за допомогою яких намагаються вимірювати загальний рівень розвитку організацій у сфері проектної діяльності [2 – 4]. Наголосимо, що в більшості випадків моделі проектної зрілості розглядають як найважливіший засіб орієнтації проектів на досягнення стратегічних цілей розвитку організації, що відображено і в основоположному стандарті з управління проектами РМВоК.

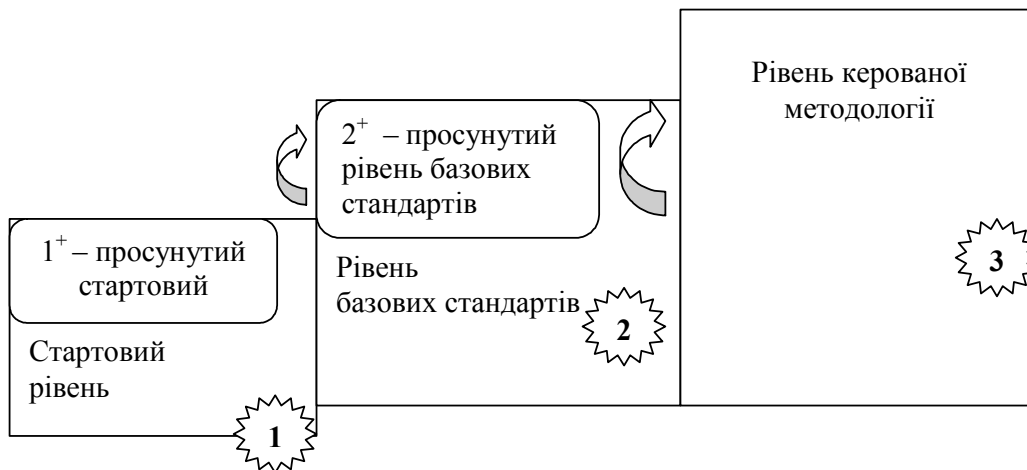
Як наслідок, були запропоновані спеціалізовані моделі проектної зрілості, за допомогою яких намагаються вимірювати загальний рівень розвитку організації з проектною діяльністю [2 – 4]. Для ОМС, для яких у межах реформи на засадах децентралізації проектна діяльність стала найважливішою, розробка подібних моделей триває [1]. Проте сьогодні, урахувавши важливість застосування проектного підходу до управління розвитком ОТГ, актуальність оцінювання рівня досконалості проектної діяльності в ОМС ОТГ набуває все більшого значення. Як відповідь на цей виклик на кафедрі менеджменту та управління проектами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України розроблено варіант моделі проектної зрілості ОМС. Ця модель відповідає потребам практики і дозволяє проводити «польові» дослідження проектів місцевого розвитку.

За результатами досліджень школи управління проектами, заснованої на кафедрі менеджменту та управління проектами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, створено вже другий поглиблений варіант моделі проектної зрілості ОМС (рисунок). Перший варіант моделі, запропонований авторами Д. Безуглим і Ю. Шаровим [1], містив чотири рівні зрілості. Практика виявила, що це є надлишковим різноманіттям через відсутність ОМС, рівень яких відповідав би четвертому рівню зрілості (рівень розвитку та удосконалення). У поточному вигляді

Local Government

модель має три рівні (1 – стартовий, 2 – рівень базових стандартів, 3 – рівень керованої методології) з виокремленими субрівнями (1⁺ – стартовий просунутий і 2⁺ – просунутий рівень базових стандартів), для кожного з яких визначено критерії віднесення ОМС до цього рівня.

Перший рівень моделі (стартовий) характеризується тим, що проектні компетентності персоналу майже відсутні, успішність і якість проектної діяльності переважно визначається індивідуальними здатностями персоналу (можливим є випадковий, несистемний успіх, який базується на емпіричних знаннях стосовно окремих проектів, коли успіх одного проекту не гарантує успіх іншого).



Структура моделі проектної зрілості органів місцевого самоврядування

Другий рівень моделі (рівень базових стандартів) характеризується тим, що персонал ОМС вже достатньо впевнено використовує базові знання та уміння з управління проектами, але це робиться ще недостатньо компетентно й системно. Це стосується насамперед процесів формування проектів та управління ними, процедури яких є недостатньо усталеними й регламентованими, можуть відхилитися від базових прийнятих стандартів.

Третій рівень моделі (рівень керованої методології) є найбільш високим рівнем зрілості й характеризується формалізацією і регламентацією всіх основних процесів управління проектами, професійним володінням термінологією і методологією управління проектами, регулярним адекватним і якісним застосуванням командної роботи, належним документуванням й архівацією проектної діяльності, наявністю сертифікованих проектних менеджерів та виокремленого проектного офісу, безперервним підвищенням кваліфікації персоналу ОМС, регулярними перемогами в різноманітних конкурсах проектів.

Подальша розробка анкети для опитування стосовно рівня зрілості ОМС мала наслідком відчутні зміни набору індикаторів оцінювання попередньої моделі та тлумачення їх змісту. Обробка отриманих анкет також мала наслідком зміни в змісті запропонованої на сьогодні моделі. Так, з урахуванням того, що більшість опитаних ОМС мають значення індикаторів, що належать до різних рівнів моделі, було прийняте рішення щодо представлення моделі в динамічному вигляді, коли на різні послідовні періоди опитування й оцінювання задаються різні критерії віднесення конкретного ОМС до якогось рівня моделі – від ліберального підходу на сьогодні до все більш жорсткого на перспективу з урахуванням поступового набуття зрілості ОМС.

Опитування за моделлю проектної зрілості ОМС проведене в Україні вперше.

Були опитані представники п'ятдесяти ОМС перших ОТГ Дніпропетровщини. Анкета містила 18 питань, зміст яких стосувався таких аспектів проектної діяльності: базова підготовка персоналу у сфері управління проектами (короткотермінові дистанційні або очні курси, дипломовані фахівці, професійні сертифікати), опанування термінологічним апаратом проектного підходу, досвід підготовки проектів на конкурси різного рівня (обласні, ДФРР, гранти міжнародної технічної допомоги), успішність проектної діяльності (проекти-переможці на зазначених конкурсах, залучення до реалізації проектів реальних інвесторів), інституціоналізація функцій управління проектами в структурі та документації ОМС, методична підтримка формування проектів, використання вітчизняних та зарубіжних стандартів, документування й аналітика проектної діяльності, зокрема інвентаризація корисного досвіду, наявність проектного офісу.

Показовими є результати першого опитування за пропонованою моделлю. Не мають жодного підготовленого хоча б на початковому рівні фахівця 18 ОТГ. Не мають жодного дипломованого фахівця 33 ОТГ і жодного сертифікованого фахівця 38 ОТГ. Представники 17 ОТГ оцінюють свій рівень опанування базовою проектною термінологією як невпевнене володіння. Унаслідок цього представники 36 ОТГ вважають, що непорозуміння при спільному обговоренні (у групі, команді) проектів розвитку громади виникає через різне тлумачення функціональним та керівним персоналом основних термінів і категорій управління проектами.

У 16 ОТГ (32 %) відсутній будь-який досвід підготовки проектів навіть на обласні конкурси, а майже у половині ОТГ (24) – на конкурс ДФРР. Слід вказати на велику нерівномірність за цим індикатором: 9 ОТГ мають досвід підготовки більше ніж 4-х проектів, дві громади – більше ніж 6-х проектів, а три ОТГ – по 10 проектів. Аналогічна картина спостерігається у сфері підготовки проектів на гранти фондів міжнародної технічної допомоги: майже половина ОТГ (23) не мають такого досвіду, але 14 ОТГ підготували по 3 і більше (до восьми) проектів.

Дуже обмеженим є досвід перемог проектів на конкурсах. Так, 32 ОТГ (64 %) жодного разу не перемагали на обласних конкурсах, 46 (92 %) – на конкурсах ДФРР, а 26 (52 %) – на конкурсах фондів міжнародної технічної допомоги. Лише 5 ОТГ перемагали на конкурсах ДФРР. Водночас 9 ОТГ мають по дві і більше перемог на обласних конкурсах (до 4 перемог), 7 ОТГ вигравали по три гранти фондів міжнародної технічної допомоги, а одна ОТГ 9 разів перемагала на конкурсі ДФРР. Інвестора щодо жодного проекту не мають 34 ОТГ.

Приблизно 40 % ОТГ вважають, що функції проектного управління недостатньою мірою відображені та закріплені в положеннях про структурні підрозділи та посадових інструкціях персоналу ОМС. У 34 громадах (68 %) у структурі управління не передбачена посада проектного менеджера, і це на тлі того, що типові положення про виконком ОТГ передбачає її виокремлення. Для методичної підтримки проектної діяльності третина респондентів використовують лише методичні матеріали ДФРР. Командну роботу майже не використовують 56 % ОТГ, а 18 ОТГ вважають якість застосовуваної командної роботи низькою. Дві третини ОТГ не проводять аналітичну роботу, архівацію корисного досвіду.

Запропоновані індикатори оцінювання стосуються таких принципових моментів організації та методології проектної діяльності ОМС, як: кваліфікація персоналу, досвід та успішність проектної діяльності, інституціоналізація функцій управління проектами в структурі управління, методологія й методична підтримка проектної діяльності. У подальшому ході практичної апробації моделі індикатори оцінювання будуть уточнюватися та доповнюватися.

Процедура віднесення ОМС до кожного з рівнів моделі ускладнюється тим, що більшість ОМС на сьогодні має значення індикаторів, що за вихідною характеристикою належать до різних рівнів моделі. Тому запропоновано спеціальну

систему, яка за таких умов дозволяє віднести той чи інший ОМС до конкретного рівня (субрівня) моделі, а також рейтингувати ОМС у кожній групі.

Отже, в умовах постійних змін, що відбуваються сьогодні, децентралізації та формування спроможних ОТГ актуальність підвищення рівня проектних компетентностей фахівців ОМС, створення системи їх вимірювання та оцінювання на основі моделі проектної зрілості, набувають особливого значення.

Отримана картина не є несподіваною: в експертному середовищі думка стосовно першочергової необхідності підготовки кадрів для реалізації проектної діяльності в ОТГ сформувалася вже давно, підтвердженням чому є низька якість проектів, що подаються на конкурси різного рівня. Наявність запропонованої моделі проектної зрілості ОМС та регулярні опитування з її використанням (скажімо, раз на рік) дозволять більш конкретно визначати пріоритетні напрями підготовки фахівців, удосконалювати навчальні програми. Проте нагальною потребою є інвестування (співфінансування) з боку ОТГ, органів регіонального управління підготовки власних кадрів з управління проектами.

Регулярні опитування з використанням запропонованої моделі з оприлюдненням результатів, визначенням і нагородженням переможців стимулюватимуть ОТГ на підвищення рівня проектної зрілості, більш конкретно визначатимуть пріоритетні напрями підготовки фахівців ОМС.

Список використаних джерел / List of references

1. **Безуглий Д. Г.** Підхід до оцінювання рівня проектної зрілості органів місцевого самоврядування / Д. Г. Безуглий, Ю. П. Шаров // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 11 – 12 (25 – 26). – С. 89 – 97 [Bezuhlyi D. H. Pidkhid do otsiniuvannya rivnia proektnoi zrilosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannya / D. H. Bezuhlyi, Yu. P. Sharov // Aspekty publichnoho upravlinnia. – 2015. – № 11 – 12 (25 – 26). – S. 89 – 97].

2. **Керцнер Г.** Стратегическое планирование для управления проектами с использованием модели зрелости / Г. Керцнер. – М. : Компания АйТи ; ДМК Пресс, 2003. – 320 с. [Kertsner G. Strategicheskoe planirovanie dlya upravleniya proektami s ispolzovaniem modeli zrelosti / G. Kertsner. – M. : Kompaniya AyTi ; DMK Press, 2003. – 320 s.].

3. **Управление проектами** : учеб. пособие / И. И. Мазур [и др.] ; под. общ. ред. И. И. Мазура, В. Д. Шапиро. – 6-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2010. – 960 с. [Upravlenie proektami : ucheb. posobie / I. I. Mazur [i dr.] ; pod. obsch. red. I. I. Mazura, V. D. Shapiro. – 6-e izd., ster. – M. : Omega-L, 2010. – 960 s.].

4. **Реннуэкер, J. S. & Grant, K.P.** (2003), Project management maturity: an industry benchmark, *Project Management Journal*, vol. 34(1), pp. 4 – 11.

Надійшла до редколегії 05.09.18