

DOI 10.52363/2414-5866-2024-2-48

УДК 352/354-027.22

*Карпеко Н.М., к.держ.упр., доцент, НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0003-3420-7897*

*Карпеко N., PhD, Associate Professor, Department of Management and organization in the field of civil protection, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv*

## **ВПРОВАДЖЕННЯ КОМПЛЕКСНОГО ПУБЛІЧНОГО ПРОЕКТУ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЇ РЕГІОНАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ УПРАВЛІННЯ**

### **IMPLEMENTATION OF COMPREHENSIVE PUBLIC TERRITORY DEVELOPMENT PROJECT BY REGIONAL GOVERNING BODIES**

*Застосуванням методів проектного управління дає можливість збільшити ефективність публічного управління. Були досліджені основні теоретичні поняття і методології проектного менеджменту в регіональних органах влади, що дозволило обґрунтувати вибір методологічної основи дослідження і провести аналіз стану проектного менеджменту в публічному управлінні з подальшим визначенням основних проблем впровадження комплексних проектів розвитку і розробити напряму по впровадженню методів проектного управління і ряд рекомендацій, здатних ефективніше впровадити інструментарій ефективного ухвалення управлінських рішень на регіональному рівні по розвитку відповідної території. Впровадження такої форми стратегічного розвитку в органи регіонального управління здатне поліпшити багато показників, такі як рівень привабливості регіону, конкурентоспроможність на світовому ринку, а також підвищення рівня життя населення країни.*

**Ключові слова:** публічне управління, механізми публічного управління, розвитку території, проектний підхід, ефективність, регіон.

*The application of project management methods makes it possible to increase the efficiency of public administration. The main theoretical concepts and methodologies of project management in regional authorities were studied, which made it possible to justify the choice of the methodological basis of the study and analyze the state of project management in public administration, followed by the identification of the main problems of implementing integrated development projects and developing directions for the implementation of project management methods and a number of recommendations that can more effectively implement tools for effective management decision - making at the regional level for the development of the relevant territory. The introduction of this form of strategic development in regional governments can improve many*

*indicators, such as the level of attractiveness of the region, competitiveness in the world market, as well as improving the standard of living of the country's population.*

**Keywords:** *public administration, mechanisms of public administration, territory development, project approach, efficiency, region*

**Постановка проблеми.** Одним з методів ефективного публічного управління є проектний менеджмент. Нині сфера застосування цього методу давно вийшла за межі бізнес структур. У багатьох вітчизняних наукових дослідженнях, які присвячені питанням, безпосередньо пов'язаним з публічним управлінням, стала переважати думка про необхідність впровадження проектного управління в державні органи влади. Оскільки проектне управління можна назвати новою організаційною культурою в українському суспільстві, то на сьогодні воно не має широкого застосування в державному секторі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання управління просторовим розвитком різних видів територій широко представлені в роботах вітчизняних і зарубіжних науковців та практиків. Теоретичні та практичні положення щодо оцінки існуючих територіальних проблем та пошуку шляхів і інструментів для їх вирішення розглядалися в дослідженнях Долішнього М., Варналія З., Мокія А., Новікової О., Кизима М., Ткачука А., Куйбіди В. та ін.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження основних теоретичних понять і методологій проектного менеджменту в регіональних органах влади.

**Виклад основного матеріалу.** У всьому світі методи, технології проектного управління стали раніше застосовуватися в державному секторі і показали свою затребуваність і ефективність. Адже державна програма є системою проектів. І на цьому етапі для удосконалення діяльність державних органів влади необхідно впровадити ефективні технології проектного менеджменту. Якщо розглядати впровадження проектного управління в регіонах України і територіальних громадах, то воно може зробити тільки позитивний ефект в роботі, а саме: з'явиться чіткість і визначеність мети роботи, підвищиться ефективність управління, станеться зниження ризиків, збільшиться контроль над бюджетом, ресурсами і термінами виконання. Як показує світова практика, бізнес досить швидко реагує на інноваційні зміни, що відбуваються в країні і світі. Адже нерідко від цього залежить рівень доходу і конкурентоспроможність. Органи публічного управління, з причини відсутності конкуренції, до цих змін частіше відносяться з недовірою, ніж приймають їх з великим бажанням. Необхідно підвищувати ефективність роботи державних органів в частині постановки цілей і своєчасного їх виконання за допомогою комплексного підходу в частині реалізації інструментарію проектного менеджменту. У сучасному світі є важливим уміння системи публічного управління здійснювати раніше заплановані проекти, в певний час і з

урахуванням обмежених ресурсів вирішувати поставлені завдання і домагатися намічених цілей [5, с.12].

Теоретична значущість цього дослідження полягає в розробці і аргументації теоретичних основ ефективного використання методів проектного менеджменту в органах публічного управління, а також застосування комплексного проектування розвитку території (регіону) в умовах невизначеності економічного розвитку. В умовах протікаючих трансформаційних перетворень зростає роль регіонів в рішенні найважливіших соціально-економічних проблем на основі визначення вектору проектного розвитку з урахуванням відповідної домінанти його спеціалізації. Аналізуючи багаторічний досвід визначення загальних закономірностей формування і розвитку проектної діяльності в області регіональної економіки, ми бачимо, що простежується галузева прив'язка у вивченні цього питання.

Якщо говорити про історію формування проектного менеджменту, як про сукупність підсистем, то він був сформований до кінця ХХ століття. Як наука і практика управління, менеджмент утворився з кінця ХІХ століття. Саме в період промислового виробництва і швидкого економічного зростання виникли класичні школи менеджменту. У їх основі лежить вдосконалення управління виробництва, а також дослідження проблем управління. Представники класичної школи менеджменту визначали своїм головним завданням досягнення ефективності господарської діяльності, а в результаті їх мета зводилася до побудови універсальних принципів управління. Методологія класичної школи ґрунтується на систематизації практичних навичок і спирається на раціональні моделі організаційних структур і процесів управління ними. При цьому менеджмент проектної діяльності є самостійною областю управління. Вона виникло в другій половині ХХ століття і є специфічною управлінською діяльністю, яка була обмежена в часі і містила винятковий результат. Зараз термін «проект» є поняттям, що активно користується, в різних напрямках розвитку економіко-соціальної діяльності суспільства.

Проект - це окрема система, яка є обмеженою за часом, спрямованою на отримання якісних результатів, а також що має певні рамки відносно засобів і ресурсів. Мету складно сформулювати з причини того, що мета не є результатом діяльності, а є бажаним станом в майбутньому часі. Саме тому, при застосуванні аналітичних процедур, цілі розвитку підприємства не завжди досягаються. При виборі і формулюванні мети потрібна наявність професійних і творчих навичок, досвіду і розуміння сукупності дій для отримання результату. Для коректного формулювання мети необхідно також звернути увагу на відповідність цієї мети стратегічному розвитку організації. На сьогодні, цей принцип має велике значення в практичному застосуванні, також і у сфері публічного управління. Оскільки для отримання високих результатів необхідно об'єднати усі проекти в одному стратегічному напрямі. Також до числа характерних рис проекту відносять обмеженість тим-

часовими, фінансовими і людськими ресурсами. Зміст проекту встановлює поєднання і кількість ресурсів, які будуть використані в ході реалізації проекту. А також визначає особливості реалізації проекту і результат проектної діяльності в цілому. На ефективність і результати проекту робить прямий вплив зміна співвідношення ресурсів. Для грамотного вирішення можливих кризових ситуацій від керівників проектом потрібно уміння ефективного формування і застосування комплексного підходу при реалізації в регіональній практиці регіонального управління [1].

Відмітною особливістю проекту від інших інструментів управління є можливість коригувати дії в процесі реалізації. Управління проектами - це методологія, яка застосовується на усіх етапах проекту для вирішення поставлених цілей і завдань проекту. Воно є мистецтвом організації, планування і координування усіх ресурсів, які застосовуються в процесі проекту. Для досягнення цілей проекту застосовуються сучасні методи управління, щоб надалі отримати результат, який задовольнятиме учасників проекту. Проектний менеджмент займається вивченням принципів, технологій і механізмів управління проектами і програм, які гарантують їх реалізацію в умовах обмежених ресурсів. Проекти, програми і портфелі є об'єктами проектного менеджменту. А предметом виступають організаційні проектні структури, ризики проекту, проектна команда, фінансування проекту, комунікація і інше.

В Україні проектний менеджмент має своє активне застосування при реалізації державній політиці. Дуже важливо організувати роботу на вищому рівні в державних органах влади. Адже саме в цій сфері є присутньою велика кількість функцій, цілей і завдань. Також необхідно врахувати чітке розділення підходів між проектною діяльністю і процесною.

У регіональних органах управління проектний менеджмент має ряд особливостей. Ці характерні риси є відмінностями проектного менеджменту в державних органах управління від проектного управління у бізнес-сфері. Відмітними особливостями виступають наступні чинники: діяльність здійснюється в строго обмеженому правовому полі; спрямованість на соціальний результат, а не на фінансову складову; потрібне залучення фінансових ресурсів регіональних бюджетів; багатозадачність і багатогранність плану дій; громадський контроль і публічна звітність.

Зараз застосування нового підходу управлінської діяльності може поліпшити якість і оперативність виконання робіт. Як підкреслює Ю.С. Положенцева, проектний менеджмент здатний сформулювати пряму залежність між ефективною діяльністю держслужбовців і їх матеріальним і моральним стимулюванням. Окрім цього, цей підхід робить діяльність органів прозорою і детальною, оптимально розподіляє ресурси, збільшує підвищення рівня взаємодії між різними відомствами для здійснення кінцевого результату. Якщо говорити іншими словами, то автори розглядають застосування проектного

менеджменту для публічного управління в цілому, а також локально, для вирішення приватних завдань муніципального і регіонального управління.

Для того, щоб досліджувати питання про впровадження проектного менеджменту в регіональних органах влади були вибрані наступні методи наукового дослідження : порівняльний аналіз, контент-аналіз, аналіз бізнес-процесів.

Метод порівняльного аналізу є систематичною процедурою протиставлення одного або декількох явищ, для встановлення збігів і невідповідностей між ними. А також цей метод потрібний для створення класифікацій і типологій. Порівняльний аналіз є емпіричним методом наукового дослідження. Він дає можливість отримати теоретичні знання і є універсальним методом в практичному застосуванні. Метод порівняльного аналізу служить основою для багатьох прикладних наук, тому що він здатний сформулювати групи об'єктів залежно від їх відмітних ознак. У майбутніх дослідженнях ці класифікації застосовуються як основа. Метод порівняльного дослідження особливо ефективний стосовно дослідження малих вибірок. Обставини явищ досліджуваних соціальних наук вимагають дослідження, обмеженого в часі і просторі, що призводить до невеликого і кінцевого числа випадків [4, с. 75].

Методологія оцінки об'єкту і явищ за допомогою порівняльного підходу складається з декількох рівнів:

1. Здійснення збору інформації і подальшої її обробки. Необхідно враховувати те, що усі дані мають бути об'єктивними, правильними і мати доказову базу.

2. Угрупування отриманої інформації. На цьому етапі необхідно розсортувати дані по певних категоріях і сформулювати структурний образ.

3. Інтерпретація отриманих даних. Формуються певні висновки на підставі аналізу і порівняння раніше отриманих даних.

На сьогодні проектні офіси знайшли своє застосування і були створені в державних органах влади у багатьох регіонах України.

Проектний менеджмент в органи управління впроваджувався поетапно. Якщо розглядати початок впровадження проектного управління в органи влади на державному і регіональному рівнях в Україні, то можна відмітити, що цьому сприяло створення нормативних документів, які містили певний регламент по формуванню системи проектної діяльності в державі та регіонах.

Таким чином, останнім часом використання проектного менеджменту в державних органах влади перестало бути тільки ініціативою деяких успішних регіонів, а все більше має практичне застосування державних і регіональних органах влади. В процесі впровадження проектного менеджменту в роботу органів державного управління, не варто забувати про наявні особливості. Також необхідно зважати і на специфіку чинного законодавства. У

зв'язку з цим з'являються різні специфічні проблеми ініціації і реалізації проектів.

Відсутність централізованої методології є ключовою проблемою. Адаже якщо відсутня теоретична основа діяльності дуже складно вчинити правильні дії для досягнення намічених цілей. Також не існує єдиної інформаційної системи, яка вносила значний вклад в роботу органів проектної діяльності. Існує велика кількість складнощів. Так із-за невикористання методів і інструментів проектного управління досягти стратегічних цілей часто буває просто неможливо.

Методи проектного управління не застосовуються для усієї системи, а використовуються виключно тільки в окремих проектах. Відсутність висококваліфікованих фахівців в області проектного управління веде до зниження результативності діяльності органів влади. Відсутність єдиної методології призводить до того, що кожен регіон України формує свою, застосовну тільки для цього регіону, методологію з тими формами звітності, які є для них найбільш зручними. Відсутність єдиної інформаційної системи призводить до тих чинників, що кожен регіон використовує послуги сторонніх організацій для створення інформаційної системи, застосовної в проектній діяльності. І не завжди ці технології сприяють сприятливому позитивному результату діяльності проектного управління. Для усунення усіх проблем, які виникають, при впровадженні проектного менеджменту в органах державної влади були зроблені різні заходи. Але вони не здатні дати бажаного результату. Існує достатня кількість різного роду пропусків при впровадженні проектного менеджменту в органах управління.

В регіонах держави також були створені реєстри інвестиційних проектів. Частина регіонів зайнялася розвитком проектних технологій, які надалі були застосовані для реалізації поставлених завдань. У деяких регіонах створені проектні офіси для поліпшення інвестиційного клімату надалі стали початковому майданчиком для розвитку проектного менеджменту в органах управління. Але ряд регіонів ці зміни системи використали для вирішення завдань вузької спрямованості, таких як поліпшення інвестиційного клімату регіону. Застосування тактики впровадження системи проектного управління усі регіони використовують по-різному. Одні регіони створюють регламентуючі документи відносно проектного управління тільки на папері. Тоді як інші активно використовують методи проектного управління і наздоганяють лідерів в цій сфері діяльності. Починає утворюватися група регіонів, в яких на сьогодні вже була сформована система управління проектами. У таких регіонах з'явилася можливість оцінити рівень проектної зрілості в діяльності організації [2].

Індекс проектної діяльності є одним з нових інструментів в системі управління проектного менеджменту в державних органах влади. Цей інструмент дозволив визначити кращі державні міністерства і регіони за якіс-

тю їх системи управління. При оцінці основним показником, який якраз і визначав індекс зрілості проектної діяльності, є оцінка якості опису і оцінка якості практичного застосування при реалізації проектного управління. «Індекс зрілості» складається з п'яти головних елементів оцінки системи управління проектною діяльністю:

- 1) стратегічне планування і управління портфелем проектів;
- 2) управління проектом;
- 3) ухвалення рішень і організаційна підтримка;
- 4) розвиток компетенцій і культури ефективності;
- 5) управління стимулюванням учасників проектів.

Шкала оцінки складається з наступних критеріїв:

0 – дана інформації відносно предмета оцінки відсутній, або предмет оцінки не відповідає вимогам;

1 – предмет оцінки відповідає вимогам, але не повною мірою;

2 – предмет оцінки відповідає вимогам, але є невеликі зауваження і недоліки;

3 предмет оцінки повністю відповідає вимогам.

Елементи проектного управління є значимими і важливими. Вони містять процеси, які мають велике значення і за допомогою яких здійснюватиметься проектна діяльність для досягнення високих цілей і позитивних результатів. Для здійснення розвитку проектного менеджменту в органах управління використання цього індексу оцінки має велику кількість переваг. Цими перевагами є: визначення кращих органів публічного управління і створення конкуренції між ними; можливість спостерігати щорічну динаміку росту ефективності систем управління; прозора система оцінки і зворотний зв'язок учасникам за результатами; основа для організації планування розвитку проектного менеджменту в органах державної влади; розробка бази кращих практик для подальшого використання в роботі діяльності органів державної влади.

Процес оцінки рівня зрілості складається з 4 етапів.

Перший етап «Організація оцінки». На цьому етапі здійснюються планування і організація самої оцінки.

На другому етапі «Проведення оцінки» збираються необхідні документи, матеріали для здійснення оцінки. При необхідності здійснюється виїзд в орган виконавчої влади, а також просяться додаткові документи. Після чого, завершується процес оцінки і формується звіт.

Третій етап «Присудження індексу зрілості» визначає безпосередньо сам індекс зрілості проектної діяльності.

І на четвертому етапі «Звіт за результатами моніторингу» публікується щорічно звіт за результатами виконаної роботи в регіональних або державних органах влади.

Ця модель оцінки надає керівникові органу виконавчої влади вичерпну інформацію про пріоритетні напрями розвитку проектної діяльності. Ця оцінка допомагає відстежити динаміку поліпшення системи управління, а також формує базу кращих практик для подальшого використання в роботі [3, с.127].

Не дивлячись на велику кількість відмінностей між бізнесом і публічними органами влади, комплексний публічний проект розвитку може застосовуватися і в роботі державних органах влади в якості однієї з форм організаційної роботи. Але неможливо повністю перейняти проектний менеджмент з бізнесу на публічне управління без наслідків, оскільки у публічного управління є ряд особливостей і існує вірогідність зіткнутися з відмовою прийняття нової системи управління. Здійснення переходу на нову модель публічного управління неможливо уникнути. Адже технології проектного менеджменту здатні активно і з повною віддачею розвивати регіональну економіку в умовах невизначеності.

Важливо мати розуміння того, з якою метою використовується комплексний публічний проект розвитку території і бути готові до труднощів, які встануть на шляху впровадження цього підходу. Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні проектне управління є ефективним процесом для вирішення безлічі поставлених завдань в органах публічного управління. Цей метод управління здатний поліпшити економічні, соціальні, інноваційні і технологічні індикатори. А також збільшити привабливість регіону.

**Висновки.** Таким чином, була досліджена теорія стратегування, на підставі якої були зроблені певні висновки для подальшого практичного застосування цієї методики, на її основі проведений аналіз стану проектного менеджменту, розглянуті декілька успішних практик впровадження проектного менеджменту в публічному управлінні. З'ясовано, що комплексний публічний проект розвитку території - це новий, командний спосіб взаємодії. Якщо повністю переносити досвід одного регіону на інший, отримання високих результатів впровадження абсолютно не гарантується. Оскільки кожен регіон України має свої особливості. Позитивний досвід конкретного регіону може розглядатися іншим регіоном як допомога в розумінні тих дій, яких необхідно дотримуватися. А також усвідомлення того, які труднощі і проблеми можуть виявитися на шляхи впровадження.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бузун О. Концепт інтегрованого розвитку самоврядних територій. URL : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018\\_04\(39\)/25.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04(39)/25.pdf) (дата звернення: 11.12.2020).
2. Карпеко Н.М., Полякова Н.О. Нові підходи публічного управління у відтворенні соціально-трудового потенціалу регіону / Н.М. Карпеко, Н.О.

Полякова / Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління, 2022. – № 1 (16).

3. Планування розвитку територіальних громад. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко / Асоціація міст України – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 256 с.

4. Ткачук А. Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль) / А. Ткачук, В. Кашевський, П. Мавко. – К.: ІКЦ "Легальний статус", 2016. – 96 с.

5. Чевганова В.Я. Європейський досвід інтегрованого розвитку міст / В.Я. Чевганова, О.В. Григор'єва. Економіка і регіон. 2017. № 5(66). С. 10–14.

### References:

1. Buzun O. Kontsept intehrovanoho rozvytku samovriadnykh terytorii. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018\\_04\(39\)/25.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04(39)/25.pdf) (data zvernennia: 11.12.2020).

2. Karpeko N.M., Poliakova N.O. Novi pidkhody publichnoho upravlinnia u vidtvorenni sotsialno-trudovoho potentsialu rehionu / N.M. Karpeko, N.O. Poliakova / Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriiia : Derzhavne upravlinnia, 2022. – No. 1 (16).

3. Planuvannia rozvytku terytorialnykh hromad. Navchalnyi posibnyk dlia posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia / H. Vasylchenko, I. Parasiuk, N. Yeremenko / Asotsiatsiia mist Ukrainy – K., TOV «PIDPRYIEMSTVO «VI EN EI», 2015. – 256 s.

4. Tkachuk A. Stratehichne planuvannia u hromadi (navchalnyi modul) / A. Tkachuk, V. Kashevskiy, P. Mavko. – K.: IKTs "Lehalnyi status", 2016. – 96 s.

5. Chevhanova V.Ia. Yevropeyskyi dosvid intehrovanoho rozvytku mist / V.Ia. Chevhanova, O.V. Hryhorieva. Ekonomika i rehion. 2017. No. 5(66). S. 10–14.