

ПРОЕКТНІ МЕТОДОЛОГІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**Євдокимова А.В.***к.т.н., доцент, Сумський державний університет***Кравченко І.О.***студентка гр. УП.м-11, Сумський державний університет***Баранов А.В.***аспірант, Сумський державний університет***Кубрак О.М.***аспірантка, Сумський державний університет*

В Україні відбуваються зміни на законодавчому рівні, що стосуються територіальних громад та їх стратегій розвитку. Відповідно до цього, органам місцевого самоврядування необхідно змінювати підхід до їх розробки, адже має вбачатися довгостроковий ефект, який можна буде відслідкувати та оцінити його ефективність. Для реалізації стратегії розвитку певної територіальної громади варто використовувати управління проектами, що реалізується за рахунок використання різного роду методологій. Проектний підхід показує свою ефективність у різних сферах. Тоді як у місцевому самоврядуванні він представлений дещо менше. В роботі досліджено чинники, що впливають на низький рівень впровадження проектної діяльності в органах місцевого самоврядування в Україні; розглянуто приклад застосування проектного підходу у муніципалітеті міста Суми при розробці та впровадженні Стратегії розвитку міста Суми до 2030 року; визначено загальні проблеми, що виникають при впровадженні проектних методологій в органах місцевого самоврядування та пропозиції щодо їх нівелювання. Метою даної роботи є аналіз використання проектних методологій в органах місцевого самоврядування при розробці стратегії розвитку територіальної громади. Сьогодні на законодавчому рівні прийняті вимоги щодо створення стратегій розвитку територіальних громад, що мають містити нові критерії (наприклад, індикатори ефективності), які раніше не були обов'язковими, а отже часто залишалися поза увагою посадовців. Зараз існуючі підходи до створення стратегії, а головне її реалізації, мають бути суттєво переглянуті, в тому числі переорієнтація від короткострокового ефекту на довгостроковий. Для того, щоб ця діяльність (по створенню стратегії розвитку) була якомога ефективною, органам місцевого самоврядування доцільним буде використання саме проектних методологій. Проблема, на яку пропонуємо звернути увагу у даній роботі, полягає у тому, що існує певна складність при впровадженні проектних методологій в роботі органів місцевого самоврядування при розробці стратегії розвитку територіальної громади.

Ключові слова: проектні методології, органи місцевого самоврядування, організаційна зрілість, проектний підхід, стратегія розвитку, територіальна громада, PRINCE 2, MSP.

DOI: 10.21272/1817-9215.2022.2-21

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Проблема, яку пропонуємо розглянути у даній роботі полягає у тому, що після внесення змін на законодавчому рівні щодо територіальних громад та вимог до їхніх стратегій розвитку, для органів місцевого самоврядування є необхідність запровадження нових підходів у своїй діяльності. Впровадження проектних підходів в органах місцевого самоврядування дозволить не тільки сприяти швидкому реагуванню на законодавчі зміни, а й дозволить ефективно формувати та реалізовувати стратегію розвитку територіальної громади.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналізуючи останні дослідження, можемо виділити низку науковців, що вбачають доцільність використання проектного підходу в державному секторі. В аналітичній доповіді В.Юрчишин звертає увагу на те, що зараз більшість соціального та економічного життя країн зазнає постійних змін. Це про вплив і зовнішніх чинників, і внутрішніх (реформи, зміни в законодавстві). Вони мають свої підходи та цілі, які є чітко визначеними. Обґрунтовується необхідність впровадження ефективних методик в усіх галузях економіки та місцевому самоврядуванні [1]. Г.В.Старченко зазначає про необхідність ведення державних програм у форматі проектів, адже наразі вони реалізуються в умовах обмежених ресурсів [2]. Згідно з думкою П.С.Клімушина на основі методології управління проектами можна розробляти проекти в різних галузях

державного управління. Це і політична сфера (наприклад, проекти законодавства), і економічна (створення чи реформування підприємств), і соціальна (наприклад, пенсійні проекти) та ін. За рахунок цього саме державний сектор виступає одним з пріоритетних у використанні проектних методологій [3]. Проектний підхід відомий в органах самуправління, але частіше розглядається як гасло, а не як дієвий інструмент [4].

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Завданням даної роботи виступає аналіз можливостей використання проектних методологій в органах місцевого самоврядування.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Труднощі, які виникають у впровадженні проектних методологій в роботі органів місцевого самоврядування пов'язані перш за все зі застарілою системою управління та небажанням змінювати систему самими виконавчими органами. Також впровадження проектного підходу залежить від політичного бажання головного лідера (міського голови). Всі розуміють, що проектний підхід чи управління проектами на сьогоднішній день є однією з найбільш актуальних та прогресивних управлінських технологій (потрібно посилаючись на тренд використання проектного підходу в світі), що дозволяє швидко розвиватись. Напрямі в застосування проектного підходу надзвичайно багато, і вони можуть охоплювати практично всі сфери життя. Використання проектного підходу дозволить не тільки підвищити ефективність роботи Сумської міської ради, а й залучати додаткові кошти (в першу чергу – ресурси міжнародних донорів) для вирішення актуальних питань місцевого розвитку. Проект є одним з інструментів інструментом для досягнення оперативних цілей Стратегії. Щоб реалізація окремих проектів у сукупності забезпечувала виконання стратегічних цілей і Стратегії в цілому їх необхідно згрупувати в програми та портфелі. Кожен із цих проектів не існує окремо, без взаємодії з іншими, на основі цих проектів формуються програми розвитку - набір взаємопов'язаних проектів, що в сукупності дають результат.

Складність у впровадженні проектних методологій в діяльність органів місцевого самоврядування при реалізації стратегії розвитку територіальної громади пов'язане одразу з декількома чинниками. Перш за все, це наявна бюрократична система. Посадові особи місцевого самоврядування звикли десятиліттями працювати традиційно. Вони не зацікавлені в змінах і намагаються зберегти статус-кво, іноді навіть саботуючи окремі проекти, якщо відчують недостатню наполегливість найвищого керівництва громади, як власників проекту. На посадових осіб, що погоджуються працювати в проектних підходах йде значне робоче навантаження, яке з кожним додатковим проектом може тільки збільшуватися. Система мотивації на ранніх стадіях впровадження проектного підходу не побудована таким чином щоб преміальними заохотити посадову особу до роботи в проектах. І навіть в умовах використання проектного підходу продовжує працювати традиційно. Можливо, саме через це наявний певний скептицизм серед працівників/ниць органів місцевого самоврядування, щодо зміни формату їх діяльності (перехід від традиційних методик, до проектних). Наступний чинник – методологіями передбачається внесення деталізацій. Тобто, потрібно більш детально описувати, що маємо на вході, що буде виконуватися і, що в результаті ми отримаємо. Так, кожен етап має містити критерії за якими буде оцінюватися виконана робота. Далі це збільшення самого етапу планування. Останнім чинником виступає організаційна зрілість. У статті Д.Г.Безуглого та Ю.П.Шарова описано 4 рівні зрілості органів місцевого самоврядування (далі ОМС). Першим є початковий. На цьому етапі ОМС не розуміються у сфері управління проектами, вони є мало обізнаними. Для них не є зрозумілим, як ці знання можна використати у своїй роботі. Другий рівень – базовий. ОМС використовують певні знання, проте є розуміння, що цього недостатньо. Рівень компетентності залишається невисоким. Зазначається

також й те, що це найважчий рівень. Адже працівники мають самі зрозуміти, що наявних знань мало і потрібно братися за навчання, освоювати нові навички та ін. Третій рівень – зрілість. Тут ОМС свідомо володіють термінологією та методологією управління проектами, існує командна робота. Також, використовуються різного роду схеми, наявні регламентації роботи та інструкції. Зазначено, що на цьому етапі теж існують труднощі, адже ті зміни, що приносять постійні покращення стають все менш помітними. Четвертим, останнім, рівнем є – розвиток і вдосконалення. Всі процеси є регламентованими та формалізованими. В команді є сертифіковані проектні менеджери/ки, існує проектний офіс (віртуальний/реальний). Відбувається наближення до проектно-орієнтованої діяльності [5].

Для того, щоб ситуація змінювалась, необхідно вводити зміни перш за все на законодавчому рівні. Починаючи з 2015 р. вступив в силу Закон України «Про засади державної регіональної політики». У 2020 р. було подано Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики». Відповідно до нього пропонується внесення понять «регіональна програма розвитку», «місцева програма розвитку», «вигодонабувачі (бенефіціари) державної регіональної політики», «заінтересовані сторони (стейкхолдери)». Також, кожна територіальна громада має створити свою стратегію розвитку (якщо населення громад менше 10 тис. населення, то обирається один з форматів: стратегія або стратегічний план). Кожен документ має відповідати основним напрямкам державної регіональної політики. Більше того, мають бути прописані індикатори згідно з якими буде проходити оцінка реалізації стратегії розвитку територіальної громади [6]. Також, у 2021 р. були опубліковані методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегії розвитку територіальних громад. Ними передбачено використання RBM-підходів (управління, що орієнтовано на результат), введено поняття «управління ризиками» [7]. Наступним елементом, що може покращити ситуацію з впровадженням проектних методологій в органах місцевого самоврядування є наявність першої особи, що буде займатись адвокацією даного питання. Це означає, що керівником має бути та людина, яка вбачає необхідність використання проектного підходу, розуміється в ньому, впроваджує його принципи в підпорядкованих установах. За рахунок впровадження проектних методологій в органах місцевого самоврядування, можлива зміна короткострокового ефекту від діяльності на довгостроковий. Також, це дозволить краще планувати, реалізовувати та моніторити процес. Якщо ж органи місцевого самоврядування все ж нададуть перевагу проектним методологіям, то доцільним буде використання вже існуючих. Тих, що показали свою ефективність та результативність. Прикладом таких методологій можемо назвати PRINCE 2 та MSP. Пропонуємо розглянути їх детальніше.

PRINCE 2 – англійський стандарт управління проектами. Є основним в бізнес-процесах і використовується в державному секторі (не лише у приватному). Може використовуватися у проектах різних масштабів. На відміну від інших він заснований на процесі. Ці процеси визначаються за допомогою таких показників, як: ключові вхідні дані, результати, завдання, дії. Стандарт має 8 основних стадій. Серед них це: дозвіл на проект, початок проекту, ініціація проекту, контролювання стадій, управління поставкою продукту, управління межами стадій, завершення, планування. Це структурний підхід до управління проектами (тобто, він має чітку структуру). За рахунок наявності стадій легко відстежувати процес, керувати ресурсами. Одним з основних моментів є те, що даний підхід не описує роботу з командою, він стосується лише проектного процесу.

MSP – «управління успішними програмами». Дана методика містить 3 аспекти/концепції, які є ключовими і зображені у вигляді кіл: 1) потоки трансформації (внутрішні), 2) області управління (середні), 3) принципи (зовнішні). Що стосується середнього кола, то воно містить в собі наступні елементи: бачення (опис майбутнього стану після того, як програму буде впроваджено), лідерство та залучення зацікавлених сторін, управління вигодами, розробка та впровадження цільової операційної моделі (ми

отримуємо інформацію про бажаний майбутній стан ще на ранньому етапі), планування та контроль, економічне обґрунтування (поєднує в собі відомості про те, чи є наша програма бажаною, досяжною, життєздатною), управління ризиками та проблемами, управління та забезпечення якості (це про належну роботу всіх елементів програми), організація програми. Перевагою даної методики є те, що окрім опису основних елементів (що включені в неї) наводяться приклади того, як це може реалізовуватися на практиці. Якщо діяти у відповідності до неї, то організація може сформувати міцну структуру, швидко зреагувати на ризики (адже вони будуть прописані заздалегідь), уникнути «пасток» на які могли в іншому випадку не звернути уваги та ін.

Дані дві методики були успішно покладені в основу при створенні «Стратегії розвитку м. Суми до 2030 р.», яка активно впроваджується та наразі змінюється у зв'язку з приєднанням нових територій в ході реформи децентралізації [10]. Загалом, процес планування розпочався зі створення стратегічної платформи. Вона у свою чергу ділиться на дві основні частини. Перша – аналітична, яка передбачає підготовку наукового підґрунтя стратегічної платформи. Друга – партиципативна. Це про участь громадськості у стратегічних процесах. До роботи долучалися представники/ниці громадських організацій, активні мешканці/ки міста, партнери. Сам процес впровадження стратегії було розділено на етапи: програмування, розробка схеми реалізації, інформування зацікавлених сторін про ролі та відповідальність, реалізація стратегії, моніторинг та оцінка. У табл.1 наведено методологію розробки стратегії.

Таблиця 1 – Методологія розробки стратегії

№	Назва роботи	Коротка характеристика
1	Координаційна рада та робоча група	Було створено Координаційну раду, визначено Робочу групу до якої в якості експертів залучено директорів управлінь Люблінської МР. Затверджено дорожню карту розробки Стратегії.
2	Прогноз економічного та соціального розвитку	Визначені прогностичні показники соціально-економічного розвитку міста на середньостроковий період.
3	Соціологічні дослідження	Було проведено дослідження серед мешканців міста щодо їх цінностей та життєвих пріоритетів, а також щодо рівня їх задоволеності якістю послуг, що надаються.
4	Профіль громади	Проведений аналіз місцевої типології та соціально-економічного аудиту розвитку міста.
5	13 секторальних стратегічних сесій	За допомогою близько 900 мешканців міста було проведено 13 стратегічних сесій на яких проведено аналіз всіх сфер життєдіяльності міста і запропоновано ідеї щодо вирішення проблем.
6	SWOT-аналіз та порівняльні переваги	За участі мешканців та депутатів міста було створено SWOT матрицю і описано сильні, слабкі сторони, а також можливості та загрози розвитку міста.
7	Аналіз глобальних тенденцій та сценарії розвитку	Здійснено аналіз актуальних процесів глобалізації та європейської інтеграції.
8	Бачення та місія	За участі мешканців та депутатів було визначено місію та бажаний стан громади у майбутньому.
9	Стратегічні напрямки	За участі мешканців та депутатів було визначено шляхи досягнення Бачення.
10	Стратегічні цілі	За участі мешканців було для кожного стратегічного напрямку визначено стратегічні цілі.
11	Оперативні цілі	За участю мешканців на основі стратегічних цілей було побудовано оперативні цілі (відповідно до методики SMART).
12	Громадські слухання	Було проведено громадські слухання задля забезпечення врахування думки громадян, умов участі громадян у прийнятті стратегічно важливих документів, задля гласності, відкритості, прозорості.
13	Ухвалення Стратегії міською радою	Після попереднього етапу відбувається ухвалення Стратегії міською владою.
14	Програмування (створення міських програм)	По кожній стратегічній цілі було проведено робочі групи.
15	Розробка планів	Розроблено 4 основних плани: реалізації, фінансування, моніторингу та оцінки, а також зміцнення спроможності (ISO 9001).
16	Оцінка результатів реалізації Стратегії	Встановлено індикатори (комплексні показники) відповідно до яких здійснюється моніторинг та оцінка реалізації Стратегії.

На момент написання цієї статті проходить 14 етап - процес програмування, який завершиться розробкою 4 основних планів - 15 етап, який в свою чергу перейде в 16 етап - моніторинг та оцінку виконання Стратегії.

Як результат «Стратегія розвитку міста Суми до 2030 року» реалізовується з майже річним відставанням від графіку, що більше пов'язано з політичними процесами та місцевими виборами 2020, але, все ж таки, може слугувати прикладом того, як використовуються проектні методології MSP та PRINCE 2.

ВИСНОВКИ

У даній статті було розглянуто проблему складнощів у використанні проектних методологій в органах місцевого самоврядування. Наведено чинники, які на нашу думку, безпосередньо впливають на це. А саме: наявність бюрократичної системи, що ускладнює робочий процес представників/ниць ОМС, несформована система мотивації, низька організаційна зрілість, за рахунок введення методологій буде збільшуватися етап планування (що значно вплине на тривалість усього процесу), наявність деталізації (прописування індикаторів за якими можна буде відслідкувати результативність проекту/програми). Також, нами описано варіанти того, як ситуацію можливо змінити. Перш за все, на керівній посаді має бути людина, що розуміє важливість проектного підходу і бере відповідальність на себе за його щоденне використання у виконавчих органах громади в процесі виконання Стратегії розвитку громади. Іншим аспектом виступають зміни на законодавчому рівні, які слугуватимуть правовою основою для внесення змін на рівні ОМС. Прикладами методологій, що можуть використовуватися при реалізації стратегії розвитку є MSP та PRINCE 2. Їх ефективність підтверджується на прикладі «Стратегії розвитку м.Суми до 2030 р.», яка була розроблена та впроваджується в місті.

SUMMARY

Yevdokymova A., Kravchenko I., Baranov A., Kubrak O. Project methodologies in local governments

In Ukraine, the changes concerning territorial communities and their development strategies are taking place at the legislative level. In accordance with this, local governments need to change the approach to their development, since there should be a long-term effect that can be monitored as well as its effectiveness evaluated. Project management, which is implemented by various methodologies, should be used to implement the development strategy of a particular territorial community. The project approach shows its effectiveness in different areas. At the same time, it is less represented in local government. The research studies the factors influencing the low level of project activities implementation in local governments in Ukraine. The case study of implementation of the project approach in the municipality of Sumy city while developing and implementing the Sumy City Development Strategy until 2030 is considered. General problems that arise during the project methodologies implementation in local governments and proposals for leveling them are identified. The research purpose is to analyze the use of project methodologies in local governments while creating development strategy for a territorial community. Nowadays, the requirements for the creation of development strategies of territorial communities have been adopted at the legislative level. These requirements should contain new criteria (e.g.: performance indicators), which were not mandatory before, and the officials often ignored them. Nowadays the existing approaches to strategy creation, and most importantly, its implementation, should be significantly revised, including reorientation from a short-term effect to a long-term one. In order this activity (development strategies creation) to be as effective as possible, it should be expedient for local governments to use project methodologies. The problem that we point out in the research is that there is a certain difficulty in project methodologies implementation in local governments while creating the development strategy for a territorial community.

Keywords: project methodologies, local governments, organizational maturity, project approach, development strategy, territorial community, PRINCE 2, MSP

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Чинники, складові і результати запровадження і реалізації антикризової політики в окремих країнах світу та Україні. Прогноз соціально-економічного розвитку України у 2021р. / Наук. ред. В.Юрчишин. – Київ: Заповіт, 2021, 200 с.
2. Старченко Г.В. Проактивне управління проектами в публічній сфері / Г. В. Старченко // Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток. – 2017. – № 2. – С. 84-91.
3. Клімушин П.С. Управління проектами як методологія ефективного впровадження інновацій. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://bit.ly/3rKw92C>
4. Молоканова В. Впровадження ціннісно-орієнтованого проектного менеджменту у сфері державного управління. Аспекти публічного управління. 2017. Т. 5, №11. С 30–37.

5. Безуглий Д.Г., Шаров Ю.П. Підхід до оцінювання рівня проектної зрілості органів місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/637/619/>
6. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 29.12.2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskistyuu/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayiny-pro-zasady-derzhavnoyi-regionalnoi-polityky/>
7. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення, затвердження, реалізації, проведення моніторингу та оцінювання реалізації стратегій розвитку територіальних громад. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/strategichne-planuvannya-rozvitku-terytorialnyh-gromad/metodychni-rekomendacziyi-shhodo-poryadku-rozroblennya-zatverdzhennya-realizacziyi-provedennya-monitoryngu-ta-oczinuyuvannya-realizacziyi-strategij-rozvitku-terytorialnyh-gromad/>
8. Державні цільові програми. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=DerzhavniTsiloviProgrami>
9. Порядок розроблення, затвердження та виконання цільових програм Сумської міської територіальної громади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://docs.google.com/document/d/1MC1FxaPnsCSl3eVhDbverN_BJecFgY2KYrqheTFhkE/edit
10. Стратегія розвитку міста Суми до 2030 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://cutt.ly/sumy_strategy_2030

REFERENCES

1. Factors and Results of the Implementation of Anti-crisis Policy in Selected Countries. Forecast of Ukraine's Economic Development in 2021/ Science editor V.Yurchyshyn. – Kyiv: Zapovit, 2021, 200 p.
2. Starchenko G.V. (2017). Proactive project management in the public sphere, p.84-91.
3. Klimyshin P.S. Project management as a methodology for effective innovation implementation. URL: <https://bit.ly/3rKw92C>
4. Molokanova, V. (2017). Vprovadzhennya tsinnisno-oriyetovanoho proektnoho menedzhmentu u sferi derzhavnoho upravlinnya [Implementation of value-oriented project management in the field of public administration]. Aspekty publichnoho upravlinnya – Aspects of public administration, T. 5, 11, 30–37
5. Bezygliy D.H., Sharov U.P. Approach to assessing the level of project maturity of local self-government bodies. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/637/619/>
6. Draft Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine «On the Basics of State Regional Policy» of December 29, 2020. URL: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskistyuu/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayiny-pro-zasady-derzhavnoyi-regionalnoi-polityky/>
7. Methodological recommendations regarding the procedure for developing, approving, implementing, monitoring and evaluating the implementation of strategies for the development of territorial communities. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/strategichne-planuvannya-rozvitku-terytorialnyh-gromad/metodychni-rekomendacziyi-shhodo-poryadku-rozroblennya-zatverdzhennya-realizacziyi-provedennya-monitoryngu-ta-oczinuyuvannya-realizacziyi-strategij-rozvitku-terytorialnyh-gromad/>
8. State targeted programs. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=DerzhavniTsiloviProgrami>
9. The procedure for developing, approving and implementing target programs of the Sumy urban territorial community. URL: https://docs.google.com/document/d/1MC1FxaPnsCSl3eVhDbverN_BJecFgY2KYrqheTFhkE/edit
10. Sumy city development strategy until 2030. URL: https://cutt.ly/sumy_strategy_2030