

УДК 353: [005.8 : 332.14] (043.3)

**Руда Ірина Віталіївна**

аспірант кафедри управління проектами  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

## **ПИТАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ГОТОВНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДО ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ПРАКТИЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ**

***Анотація.** У статті аналізується питання професійної готовності органів місцевого самоврядування в Україні до впровадження проектного менеджменту в практичну діяльність. Розглянуто основні переешкоди на шляху до впровадження проектного менеджменту в діяльність органів місцевого самоврядування країн з перехідною економікою. Визначено основні законодавчі та організаційні можливості щодо підвищення професійної компетенції посадовців органів місцевого самоврядування в Україні.*

***Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, офіс управління проектами, проекти місцевих ініціатив, проектний менеджмент, професіоналізація.*

**Рудая И. В. Вопросы профессиональной готовности органов местного самоуправления к внедрению проектного менеджмента в практическую деятельность.**

***Аннотация.** В статье поднят вопрос профессиональной готовности органов местного самоуправления в Украине к внедрению проектного менеджмента в практическую деятельность. Рассмотрены основные препятствия на пути внедрения проектного менеджмента в деятельность органов местного самоуправления стран с переходной экономикой. Определены основные законодательные и организационные возможности повышения профессиональной компетенции должностных лиц органов местного самоуправления в Украине.*

***Ключевые слова:** органы местного самоуправления, офис управления проектами, проекты местных инициатив, проектный менеджмент, профессионализация.*

**Ruda I. V. Professional willingness issues of local authorities to the implementation of project management into practical activities**

***Annotation.** The article analyses professional willingness issues of local government in Ukraine in implementation of project management in practical activities. Key obstacles on the way to implementing of project management into local government activities in transitional countries are considered. Determines main legislative and organizational possibilities for increasing of professional competences of local government officials in Ukraine.*

***Keywords:** local government, project management office, local initiatives projects, project management, professionalization.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Трансформаційні процеси країн з перехідною економікою вимагають використання ефективних інструментів для управління та прийняття рішень. Реформування багатьох сфер діяльності в Україні стосується і місцевого самоврядування. Згідно з Програмою реформ «Стратегія – 2020» [7], одним із пріоритетних напрямків реформування є децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування, що передбачає розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Розширення повноважень передбачає і розширення відповідальності за ефективне використання наявних та залучення додаткових ресурсів для забезпечення соціально-економічного розвитку територій. Сучасною технологією забезпечення ефективного управління в умовах обмежених ресурсів та невизначеності є проектний менеджмент.

Виникає питання готовності органів місцевого самоврядування до ефективного використання проектного менеджменту в практичній діяльності та шляхів підвищення їх професійних компетенцій у сфері проектного менеджменту.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Упровадженню методології проектного менеджменту у сферу публічного управління присвячено багато праць як національних, так й іноземних фахівців – Т. Безверхнюк, С. Бушуєва, В. Бикова, В. Буркова, Є. Верзухи, В. Воропаєва, В. Воротіна, Н. Драгомирецької, Е. У. Ларсона, К.Ф. Грея, Б. Колтинюка, І. Мазура, Є. Морозова, В. Рача, Ю. Шарова, В. Шапіро, І. Чикаренко, П. Цегольник та інших.

Питання використання проектного менеджменту в муніципальному управлінні вивчають такі вітчизняні вчені, як Ю. Шаров, І. Чикаренко, Г. Мінаєва, В. Молоканова. Основні аспекти використання органами влади проектного підходу як одного з інноваційних механізмів публічного управління є об'єктом наукового дослідження О. Федорчак. Технологія

управління соціальними проектами подана в дослідженні О. Пономаренко. Дослідженню ролі зацікавлених сторін під час розробки проектів підвищення конкурентоспроможності територій присвячено праці О. Дацко, розробки стратегії розвитку міста – А. Єрмолової. Європейський досвід територіального планування та проектного розвитку територій досліджено групою науковців під керівництвом В. Куйбіди.

Питання поліпшення практики проектного менеджменту в публічному секторі Латвії досліджує Е. Пулманіс. Питання впровадження проектного менеджменту в діяльність органів місцевого самоврядування Греції досліджують Т. Чалатсіс і П. Фітсіліс. А. Баранська досліджує використання проектного менеджменту в державному управлінні країн з перехідної економікою.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Недослідженими залишаються питання професійної готовності органів місцевого самоврядування в Україні до впровадження технології проектного менеджменту в практичну діяльність.

**Формулювання цілей статті.** Мета статті – дослідити стан професійної готовності посадовців органів місцевого самоврядування в Україні до використання технології проектного менеджменту в практичній діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Використання проектного менеджменту країнами з перехідною економікою є досить актуальним на сьогодні. Так, наприклад, у Латвії використання інструментів і технік проектного менеджменту в публічному секторі є важливим для розвитку країни. Досліджуючи практику проектного менеджменту в державному секторі Латвії, Е. Пульманіс визначив проблемні аспекти процесів ініціації та планування проектів [12, с. 184]. У результаті дослідження до другорядних проблем автором віднесено: часту зміну рішень та ініціатив посадових осіб, корупцію, зміни у відповідальності посадовців та

політичних лідерів. До важливих чинників, що можуть впливати на життєздатність проектів місцевого самоврядування, віднесено: недостатнє розуміння посадовцями питань проектного менеджменту, неповноцінну систему мотивації персоналу, дефіцит трудових ресурсів, дефіцит компетенцій проектного менеджменту та професійних навичок.

Виявлені проблеми публічного сектору Латвії є досить актуальними для України, де на сьогодні відзначається гострий дефіцит компетенцій проектного менеджменту в посадовців державного управління та органів місцевого самоврядування.

Для поліпшення практики проектного менеджменту та ефективності в публічному секторі Латвії Е. Пульманіс рекомендує:

- збільшити здатність і рівень професійних навичок для проектних менеджерів муніципалітетів (тренінгові програми, шефство);
- визначити відповідну організаційну структуру для розроблення та реалізації проектів (матрична або проектна організаційна структура);
- поступово застосовувати інструменти та техніки проектного менеджменту (це має бути обов'язковою вимогою в масштабних проектах публічного сектору) [12, с.187].

Вивчаючи проблеми місцевого самоврядування Греції, Т. Чалатсіс і П. Фітсіліс виявили дві групи чинників, що впливають на впровадження проектного менеджменту в діяльність органів місцевого самоврядування: стримувальні чинники внутрішнього середовища органів місцевого самоврядування і проблеми пристосування стандарту проектного менеджменту до діяльності малих і середніх органів місцевого самоврядування.

До стримувальних чинників внутрішнього середовища відносять неналежний персонал; нерівномірний розподіл навантаження; відсутність спеціалізованих відділів [11, с.134-135].

До стримувальних чинників щодо пристосування проектного менеджменту до діяльності органів місцевого самоврядування автори відносять: незрозумілу документацію; відсутність зобов'язань з управління органів місцевого самоврядування; недостатність академічної / професійної кваліфікації у працівників, пов'язаних із проектним менеджментом; недостатню узгодженість із зацікавленими департаментами; неспроможність реалізувати спеціальні вимоги проектного менеджменту; несумісність проектного менеджменту з практичною роботою органів місцевого самоврядування; насторожене ставлення з боку персоналу; розрив між повсякденною практикою і задокументованими процесами; невідповідні стандарти проектного менеджменту; недостатню підтримку центральної влади; опір органів місцевого самоврядування до змін у їх практичній роботі [11, с.135-136].

Особливість кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування в Україні полягає в тому, що відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5] частина посадовців органів місцевого самоврядування працюють на постійній основі, а частина – обіймають виборні посади, які змінюються кожні чотири роки. Відповідно до статті 5 Закону право на службу в органах місцевого самоврядування мають особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку. Водночас у Законі відсутня конкретизація освітньої спеціальності та кваліфікації, яка має бути в кандидатів на посади, що залишає відкритим питання, яка освітня кваліфікація є «відповідною», а яка ні.

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] до власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування входить низка сфер і видів діяльності із забезпечення соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади, захисту її прав і представлення її інтересів. Виконання цих повноважень вимагає відповідного рівня кваліфікації та професійних компетенцій від

посадових осіб «постійних» і «виборних» посад органів місцевого самоврядування, що на «вході», при отриманні посади, не перевіряються.

Актуальність професіоналізації посадовців органів місцевого самоврядування в таких умовах продиктована потребою забезпечення відповідного рівня послуг територіальній громаді та захист її інтересів.

Професіоналізація в широкому соціальному змісті розуміється як створення і розвиток суспільних інститутів, а також правил і норм, пов'язаних із формуванням професійної структури суспільства. У вузькому розумінні процес професіоналізації означає формування професійних груп, що мають специфічні інтереси й цінності, а також професійних позицій і ролей. Професіоналізація означає придатність і готовність індивіда до виконання тієї чи іншої професійної ролі, тобто її можна розглядати як цілісний неперервний процес становлення особистості як спеціаліста та професіонала [1].

Професіоналізація кадрів місцевого самоврядування передбачає підвищення рівня їхньої професійної компетентності, в основу якої покладена не лише вже здобута професійна освіта, а й готовність та спроможність посадовця до систематичного оновлення професійних знань, умінь і навичок, що є невід'ємним компонентом їхньої професійної компетентності. Професіоналізацію посадових осіб місцевого самоврядування здійснює система підготовки, перепідготовки та підвищення їхньої кваліфікації, що покликана забезпечити суспільство та територіальні громади професійно компетентними посадовими особами місцевого самоврядування, здатними ефективно вирішувати професійні завдання щодо дальшого розвитку територіальної громади та професійної діяльності [2].

Ураховуючи досвід європейських країн, запровадження навчання з підвищення рівня професійних навиків у сфері проектного менеджменту є невід'ємною складовою підвищення професійного рівня посадовців

органів місцевого самоврядування, оскільки є значний дефіцит компетенцій у питаннях супроводу проєктів соціально-економічного розвитку території на всіх етапах їх життєвого циклу.

На нашу думку, для професіоналізації посадових осіб органів місцевого самоврядування слід:

– по-перше, здійснити оцінювання поточного рівня професійної підготовки посадовців органів місцевого самоврядування – це потрібно здійснювати найбільш сучасними методами для отримання релевантної інформації;

– по-друге, на основі зібраної інформації визначити основні освітні потреби для ліквідації дефіциту компетенцій у тих чи інших сферах – акценти слід робити на сучасні підходи та методології, однією з яких є проєктний менеджмент;

– по-третє, включити необхідні освітні програми підготовки до програми підвищення кваліфікації кадрів органів місцевого самоврядування (у форматі тренінгів, короткострокових семінарів, курсів з підготовки, ділових ігор) з навчальним матеріалом, який реально допоможе реалізувати функціональні обов'язки посадовця, підвищить його ефективність або спростить процедури виконання тих чи інших службових завдань;

– по-четверте, замотивувати посадовців на ефективну підготовку та підвищення професійного рівня, оскільки, як правило, посадовці не розуміючи важливості та перспективності знань, які вони отримують на курсах з підвищення кваліфікації, «відбувають» навчання без особливої зацікавленості до наданого матеріалу.

Складним завданням може стати визначення поточного освітнього рівня персоналу органів місцевого самоврядування, освітніх потреб і відповідних заходів, що здатні заповнити наявні освітні прогалини у специфічних сферах проєктного менеджменту.

Органи місцевого самоврядування міст обласного значення та великих районних центрів, як правило, мають більше проектних ініціатив, мають ширші можливості участі в різних грантових і донорських програмах, тому їх потреби у професійних компетенціях проектного менеджменту значно ширші. У такому разі підвищення кваліфікації та короткострокового навчання проектного менеджменту може бути недостатньо для вдалої розробки та реалізації ініційованих проектів.

Практика сучасного публічного управління зарубіжних країн свідчить, зокрема, про запровадження спеціальних центрів проектного менеджменту в діяльність органів публічної влади – офісів управління проектами [10].

Офіс управління проектом / Project Management Office (PMO) – це організаційна структура, що стандартизує процеси управління проектами і сприяє обміну ресурсами, методологіями, інструментами та методами [9].

На державному рівні офіси управління програмами та проектами формуються для того, щоб уникнути дисбалансу між усіма урядовими програмами та для встановлення системи пріоритетності програм (стратегічний рівень), а також для стратегічного та тактичного управління. В ідеалі уряду потрібно створити єдиний Офіс управління всіма проектами та програмами в країні. Проте навіть у розвинених країнах з високим рівнем зрілості проектного менеджменту в суспільстві офіси управління проектами існують в рамках урядових установ, таких як міністерства, агентства та ін. [10, с.6].

У країнах з перехідною економікою через відсутність розуміння важливості проектного управління, через недооцінку цієї технології уряди неохоче формують такі офіси. Навіть якщо подібну установу засновано, то, як правило, лише для одного життєво важливого проекту (програми). Так, в Україні Указом Президента від 19 січня 2015 року «Питання впровадження єдиної державної політики реформ в Україні» [3] ухвалено



створення Проектного офісу з координації розроблення та впровадження реформ.

В умовах децентралізації влади в Україні та передання повноважень місцевим органам самоврядування виникає потреба створення ефективних структур, що здатні в умовах обмежених ресурсів і підвищення вимог щодо якості продукту з боку кінцевого споживача – громади – використовувати дієздатні інструменти управління. Важливість створення Офісу управління проектами для місцевих органів самоврядування в Україні зумовлена: потребами в залученні ресурсів; роботою в умовах невизначеності й високого політичного й економічного ризику; підвищенням громадської ініціативи та соціальної активності; потребою ефективного використання наявних ресурсів. Нині в Україні проектна діяльність органів місцевого самоврядування перебуває на початковому етапі розвитку, і відповідних офісів з управління проектами немає, що впливає на ефективність і результативність ініційованих проектів, лєвова частка яких залишаються на стадії ініціативи та не мають реальної реалізації.

Проте є законна можливість створення організаційних структур (Офісу управління проектами) на базі органів місцевого самоврядування. Так, за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», передбачено створення в разі потреби органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (ст. 26, п. 32) [4].

Крім того, для вирішення деяких проблем місцевого характеру потрібним є об'єднання зусиль і ресурсів територіальних громад для реалізації спільних проектів. Так, Законом України «Про співробітництво територіальних громад» визначено, що співробітництво може забезпечуватися шляхом утворення суб'єктами співробітництва спільного

органу управління для спільного виконання визначених повноважень (п.5 статті 4) [6].

Названі закони підтверджують юридичну можливість створення органами місцевого самоврядування Офісу управління проектами для керування проектною діяльністю на місцях. Створення таких офісів дозволить залучити професійних фахівців у галузі проектного менеджменту до розробки та реалізації проектів місцевих ініціатив і забезпечить підвищення ефективності в діяльності органів місцевого самоврядування.

Одним із прикладів першого прототипу Офісу управління проектами на місцях є створення в кожній області України Офісу уповноваженого представника Уряду, відповідального за впровадження реформи місцевого самоврядування. Призначення на посаду уповноваженого відбуватиметься на конкурсних засадах. Громади в кожному регіоні мають запропонувати кандидатури на цю посаду і на конкурсній основі її вибрати [8].

**Висновки з даного дослідження.** В умовах реформування та децентралізації органів місцевого самоврядування в Україні необхідним є запровадження сучасних технологій проектного менеджменту в їх практичну діяльність. Потрібними кроками для підвищення здатності органів місцевого самоврядування до проектної діяльності є формування прихильності до проектного менеджменту та формування проектної організаційної структури.

Прихильність керівництва та працівників органів місцевого самоврядування до проектного менеджменту може досягатися лише через навчання та підвищення рівня знань у сфері проектного менеджменту. Лише ліквідація дефіциту компетенцій допоможе сприйняти проектний підхід до управління їх власною діяльністю. Основними інструментами, що можуть використовуватися при цьому, є: довгострокові навчальні програми та короткострокові тренінги; семінари та он-line курси;

залучення до «круглих столів» та конференції з питань проектного менеджменту; розроблення навчальних матеріалів для самоосвіти та ін.

Формування проектної організаційної структури може відбуватися за рахунок уведення до чинної організаційної структури проектного відділу (для малих і середніх органів місцевого самоврядування – село, селище) або створення повноцінного Офісу управління проектами (для великих міст) для управління проектною діяльністю органу місцевого самоврядування. Такі кроки забезпечать підвищення результативності проектної діяльності органів місцевого самоврядування, збільшення кількості реалізованих проектів і програм «у житті, а не на папері».

**Перспективи подальших розвідок.** Пріоритетним напрямком дальших наукових досліджень є адаптація технології проектного управління з урахуванням особливостей прийняття рішень у публічній сфері та розроблення методичних рекомендацій щодо запровадження проектного підходу в практичну діяльність органів місцевого самоврядування.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Кікіньова К. О. Професіоналізація як процес підвищення ефективності державної служби в контексті європейських стандартів / К. О. Кікіньова // Державне будівництво. – 2008. – №2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu\\_2008\\_2\\_52.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2008_2_52.pdf)
2. Кушнірова Г. П. Формування професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / Г. П. Кушнірова. – Київ. – 2011. – 23 с.
3. Питання впровадження єдиної державної політики реформ в Україні : Указ Президента України від 19.01.2015 № 22/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/22/2015>
4. Про місьцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
6. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508 – VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
7. Програма реформ «Стратегія – 2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/2020/Strategy2020updUA.pdf>. – Назва з екрану.

8. У регіонах створюють офіси уповноваженого Уряду з питань реформи місцевого самоврядування // Інформаційно-аналітичний вісник «Реформи». - 12-18 лютого 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [project.ukrinform.ua](http://project.ukrinform.ua). – Назва з екрану.
9. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBoK), Project Management Institute. – 5-th edition. – USA, 2013. – 614 p.
10. Baranskaya Anna. Project Management in Public administration of transitional countries [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan027527.pdf>. – Назва з екрану.
11. Chalatsis Thomas, Fitsilis Panos. Adoption of Project Management Practices in Public Organizations // iBusiness. – №6. – 2014. – P. 131-142 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.4236/ib.2014.63014>
12. Pūlmanis Emīls. Public sector Project Management efficiency problems, Case of Latvia // Regional Formation and Development Studies : Journal of Social Sciences. - No. 3 (11). 2013. – p. 177-188 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ku.lt/smf/files/2012/06/Regional\\_2013\\_3\\_09\\_20.pdf](http://www.ku.lt/smf/files/2012/06/Regional_2013_3_09_20.pdf)

**Statement of the problem.** Transformation processes of transitional countries claims to use effective tools for management and making decisions. Reforming of many areas in Ukraine also concerns local government. According to the Program of reforms “Strategy – 2020”, one of the main priority directions of reforming is decentralization of power and local government reform, which provides expansion of authorities and responsibility of local government for effective using of available and involved resources for provision of socio-economic territory development.

**Urgency.** Modern technology of provision of effective management in conditions of limited resources and uncertainty is project management.

**The purpose of the article** – to investigate a condition of professional willingness of local government officials in Ukraine to use project management technology in practical activities.

**Our task was to study** – analyse of professional willingness issues of local government in Ukraine in implementation of project management in practical activities; determent of main legislative and organizational possibilities for increasing of professional competences of local government officials in Ukraine.

**Summary.** Nowadays using of project management tools is actual for transitional countries. The article deals with peculiarities of the implementation of project management tools in local government practical activities in Latvia and Greece. The article analyses professional willingness issues of local government in Ukraine in implementation of project management in practical activities. Key obstacles on the way to implementing of project management into local government activities in transitional countries are considered. Determines main legislative and organizational possibilities for increasing of professional competences of local government officials in Ukraine.

**Conclusions and outcomes.** Necessary steps for increasing of local government capability to project activities are forming of affection to project management and forming of project organization structure.

Affection of local government heads and officials to project management can be achieved via education and increasing of knowledge level in project management. The main tools, which can be used are long-term educational programs and short-term trainings; seminars and on-line courses; engagement to round tables discussions and conferences of project management issues; development of educational materials for self-education.

Forming of project organization structure can be conducted due to introduction of project department in available organization structure (for small-medium size local government – villages and towns) or creation of Project management office (for big size local government – cities) for management of local government project activities.

Priority direction of further researches is the adaptation of project management technology taking into account peculiarities of making decisions in public sector and development of methodic recommendations for introduction of project approach into practical activities of local government.