

ДОСЛІДЖЕННЯ, РОЗРОБКИ, ПРОЄКТИ

УДК 351
DOI 10.36030/2310-2837-3(98)-2020-119-123

ПРОЄКТНИЙ ПІДХІД У ФОРМУВАННІ СИСТЕМИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНИХ ДЕРЖАВАХ (ЕКОНОМІКАХ)

Т. В. Іванова,
Національний авіаційний університет

У статті розглянуто необхідність застосування проектного підходу до формування системи надання публічних послуг у сервісно-орієнтованих державах (економіках). Установлено, що використання проектного підходу є ефективним інструментом під час надання публічних послуг в сервісно-орієнтованих державах. Визначено основні перешкоди на шляху запровадження проектного підходу під час формування системи надання публічних послуг та для розвитку сервісно-орієнтованих держав (економік). Здійснено аналіз потенціалу застосування проектного підходу у формуванні системи надання публічних послуг в сервісно-орієнтованих державах.

Ключові слова: проект; проектний підхід; публічні послуги; публічне управління; система; сервісно-орієнтована держава.

PROJECT APPROACH IN THE FORMATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC SERVICES IN SERVICE-ORIENTED STATES (ECONOMIES)

T. V. Ivanova,
National Aviation University

The scientific article considers the need to apply the project approach in the formation of the system of public services in service-oriented countries (economies). It is established that the use of the project approach is an effective tool in the provision of public services in service-oriented countries. The main obstacles to the introduction of the project approach during the formation of the system of public services and for the development of service-oriented states (economies) are identified. An analysis of the potential of the project approach in the formation of the system of public services in service-oriented countries.

Keywords: project; project approach; public services; public administration; system; service-oriented state.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Сучасне демократичне суспільство спрямоване на трансформацію відносин між ним та державою, що забезпечується результативною взаємодією громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування у формуванні і реалізації публічної політики. Реалізація законних інтересів і прав громадян шляхом удосконалення процесу надання їм публічних послуг виступає основою соціально-економічної і політичної стабільності та сприяє розвитку України як соціальної держави. Це актуалізує і питання в побудові сервісно-орієнтованої держави (економіки) в Україні, формування системи надання публічних послуг в умовах трансформацій і глобальних викликів та роль управлінських процесів у становленні міжнародних сервісно-орієнтованих систем.

Для України сервісно-орієнтована держава як елемент політичної системи суспільства є віднос-

ною теоретичною категорією, оскільки практичне впровадження концепції її формування, розвитку та управління в процесі державотворення перебуває лише на початковій стадії. Зазначене вказує на високу актуальність досліджуваної проблематики.

Проектні підходи досить широко затвердились на всіх рівнях публічного управління в розвинених країнах світу. Інструментом стимулювання розвитку сервісно-орієнтованих держав (економік) вважається проектний підхід. Саме проектний підхід у формуванні системи надання публічних послуг у сервісно-орієнтованих державах сприяє підвищенню ефективності діяльності органів публічного управління.

Використання проектних підходів в Україні є ефективними засобами розв'язання системної проблеми досягнення пріоритетних цілей розвитку сервісно-орієнтованої держави в умовах жорсткої ресурсної обмеженості, ці підходи до реалізації креативного розвитку сервісно-орієнтованої держави є доцільними і корисними. Попри це виникає необхідність дослідження існуючих супе-

© Іванова Т. В., 2020

речностей, пов'язаних з необхідністю радикального підвищення якості стратегічного управління сервісно-орієнтованої держави, що можливе на засадах проектного підходу. Адже однією з ключових причин недостатнього рівня реалізації проектного підходу під час надання публічних послуг в сервісно-орієнтованих державах (економіках) є саме невідпрацьованість визначальних методологічних питань.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення не вирішених раніше частин загальної проблеми. В зарубіжній теорії проблематика сервісно-орієнтованої держави суттєво впливає на сучасну теорію і практику модернізації публічного управління. Аналізуючи теоретичне підґрунтя сервісно-орієнтованої державної політики, вважаємо за доцільне відзначити також особливий внесок у дослідження вказаної проблематики зарубіжних фахівців: Р. Алена, Т. Геблера, К. Кернагана, Н. Менінга, Дж. Нікеля, Д. Осборна, Б. Петерса, К. Політа, К. Худа, А. Шіка та ін.

Серед досліджень щодо використання проектного підходу в органах публічного управління на особливу увагу заслуговують праці українських учених: Т. Безверхнюк, В. Вакуленка, О. Васильєвої, П. Ворони, Н. Гончарук, Т. Гречко, І. Дробота, О. Карпенка, І. Ковтун, Т. Кравченко, В. Куйбіди, М. Латиніна, Т. Маматової, В. Мамонової та ін.

Проте питання наукового обґрунтування застосування проектного підходу у формуванні системи надання публічних послуг в сервісно-орієнтованих державах (економіках) ще недостатньо висвітлені у фахових виданнях та потребують подальшої розробки.

З урахуванням цього **метою статті** є наукове обґрунтування необхідності застосування проектного підходу у формуванні системи надання публічних послуг в сервісно-орієнтованих державах.

Виклад основного матеріалу. З огляду на загальний контекст євроінтеграційного розвитку Української держави нагальної актуалізації потребує система публічного управління. Публічне управління зазнає значних змін, насамперед це стосується нового рівня відповідальності місцевої влади перед територіальними громадами за вибір шляхів подальшого розвитку.

Незважаючи на динамічне поширення стратегічного планування для розв'язання місцевих проблем, його потенціал використовується ще далеко не повністю. Це пов'язано, зокрема, з недостатнім рівнем якості операціоналізації стратегічних цілей та невідпрацьованістю управлінських технологій досягнення запланованого

стратегічного результату (Стратегічне планування, 2004).

Європейська практика доводить, що для розв'язання зазначених проблем доцільним та ефективним є застосування проектного підходу (Чикаренко, 2004). Проте використання проектного підходу в практиці муніципалітетів є лише декларативним. Ситуація, що склалася на сьогодні, пояснюється наявністю певних перешкод на шляху інтеграції стратегічного й проектного підходів.

Аналіз ситуації засвідчує необхідність створення стимулюючих передумов запровадження проектного підходу, важливим чинником чого має стати застосування програмно-цільового методу формування бюджету (Чикаренко, 2007).

Варто також звернути увагу на обмежені інституціональні можливості запровадження проектного підходу в рамках традиційних організаційних структур управління. Гострою є також проблема недостатньої готовності управлінських кадрів, відсутності стандартів професійної діяльності, які б закріплювали в посадових інструкціях вимоги щодо володіння сучасними управлінськими технологіями, зокрема із стратегічного управління і проектною діяльністю.

Можна стверджувати, що стратегічне планування від визначення стратегічних пріоритетів до формування основних заходів, що реалізують зазначені пріоритети, може бути ефективним на засадах використання проектного підходу (Ворона, 2016).

Проект, визнаний в Європі як засіб операціоналізації діяльності з досягнення цілей, є найбільш доцільною формою їх детермінації для формування конкретних об'єктів виділення фінансування та інших ресурсів для реалізації стратегії (Євтушенко, 2010). Водночас нині спостерігається і певне декларування щодо застосування проектного підходу у стратегічному плануванні розвитку громад.

Повноцінне використання методології формування проектів, управління ними, а також управління «портфелем» проектів, які розроблені для реалізації стратегічних пріоритетів, є досить проблемним і не відпрацьованим у сфері муніципального управління (Гладка, 2015).

Логіка реалізації стратегії вимагає відповіді на запитання: як ефективно розподілити обмежені ресурси й при цьому максимально задовольнити потреби населення, що зростають? Як доцільно детермінувати якісно визначені цілі та сконцентрувати зусилля й обмежені ресурси на їх досягненні? У якій формі раціонально подати план дій, щоб забезпечити керованість і належну контрольованість процесу використання стратегії?

Отже, під час вирішення складного багатоцільового завдання стратегічного планування розвитку міста виникає низка проблем, які доцільно розв'язувати за допомогою проектного підходу.

Методологія проектного підходу стала популярною в розвинених європейських країнах ще у 50-х рр. XX ст. Сьогодні проектний підхід визнаний усіма провідними країнами світу (Чикаренко, 2004). Він вважається найбільш придатним для управління складними системами в сучасних умовах.

Важливо зазначити, що проектний підхід як методологія не пов'язаний з якоюсь єдиною моделлю управління та забезпечує плюралізм форм і гнучкість застосування.

В Україні практика реалізації проектного підходу поступово поширюється. Особливо важливо враховувати цей метод під час реформування основних сфер суспільного життя, зокрема і при стратегічному плануванні розвитку громад.

Проте в багатьох європейських містах проекти, що розробляються для реалізації стратегії розвитку, переважно являють собою звичайні традиційні плани заходів, і представлені у вигляді простого переліку завдань без детального змістовно-організаційного та інформаційного забезпечення, належного соціально-економічного фінансового планування та експертизи.

Спостерігається плутанина у вживанні понять «проект» і «програма», які хоча і є породженням програмно-цільового підходу, але мають різне змістове навантаження. На практиці це призводить до того, що виконуючи певні програми різного рівня, управлінці вважають, що застосовують проектний підхід, корисні можливості якого залишаються поза увагою. Практично ніде не формулюється саме поняття «проекти» як об'єднана загальною метою ієрархізована сукупність робіт, не використовуються методи структуризації робіт за їх логічним, ресурсним та часовим зв'язком, не формуються матриці відповідальності виконавців, не створюються команди з управління проектами з певними повноваженнями та відповідальністю.

Є очевидним, що за умов обмежених ресурсів бюджету як основного джерела фінансування реалізації стратегії слід будувати систему управління, орієнтовану на виконання не лише окремого проекту, а на цілісну сукупність проектів, яка забезпечує досягнення стратегічних цілей, тобто на управління портфелем проектів (Гладка, 2015). Проте такої практики в українському муніципальному управлінні не існує.

Не вирішено і ключове методологічне питання щодо оцінки суспільної корисності проектів з реалізації стратегії. Саме це і дає змогу обґрунтовано здійснювати вибір найбільш цінних проектів до портфеля, визначити в інтегрованому вигляді загальний очікуваний результат реалізації стратегії. Але це практично важко для комунікації з громадськістю стосовно презентації дій влади щодо задоволення потреб громад, аргументації ефективності використання коштів платників податків, налаштування системи управління на досягнення запланованого результату й аналіз результативності стратегічної діяльності.

Існуючі оцінки рівня компетентності керівників органів управління у сфері розроблення та реалізації проектів, програм і стратегій розвитку міста показують, що далеко не всі вони мають відповідні системні знання та досвід використання широких можливостей та переваг проектного підходу (Місюра, 2015). Це стосується, передусім, фінансування проектів і програм місцевого розвитку. Службовці органів влади не вміють залучати фінансові ресурси, оскільки не знають, як збільшити обсяг фінансування ресурсів, які могли б спрямовуватися на муніципальний розвиток, зокрема у вигляді грантів від проектів Світового банку або Європейського банку реконструкції та розвитку.

Відчувається брак досвідчених фахівців, які вміють підготувати відповідний проект для отримання гранту певного благодійного фонду.

Сучасна філософія управління муніципальним розвитком України якраз і зумовлює необхідність застосування проектного підходу як ефективного засобу досягнення кінцевого результату діяльності та одного із основних інструментів реалізації нових завдань у контексті європейського вибору.

Під час реалізації проектів досягається найважливіша мета процесу управління містом – «відтворення потенціалу міста». Орієнтир тут один. Якщо вибрані механізми забезпечують приріст потенціалу, то вони обрані правильно, і місто розвивається. Якщо приросту немає, потрібно шукати нові механізми.

Висновки. Таким чином, для створення життєздатного і такого, що ефективно функціонує, механізму реалізації проектів на різних рівнях управління доцільно сконцентрувати зусилля на створенні системи організаційних, технічних і методологічних інструментів забезпечення проектною діяльністю. Ключовими елементами цієї системи мають стати засоби організаційної, ана-

літичної, фінансової та методичної підтримки, технічні засоби інформаційної підтримки.

Досвід європейських країн підтверджує, що тією чи іншою мірою заходи щодо впровадження «комунікативних стратегій» – налагодження належного рівня комунікації між урядом, парламентом, місцевими громадами вжиті. Одним із ефективних рішень для України може стати створення координаційного підрозділу при відповідному органі управління, наприклад спеціальної служби інформаційно-технічної підтримки. Повноцінне використання методології формування

проектів, оцінювання їх суспільної корисності, управління ними та портфелем проектів є досить проблемним завданням щодо вдосконалення муніципального управління. На сьогодні це один із ефективних європейських шляхів формування проектно-орієнтованої системи стратегічного управління розвитком сервісно-орієнтованої держави. У свою чергу, сервісна діяльність органів публічної влади має орієнтуватися на пріоритетність прав і законних інтересів особи та громадянина, які є споживачами публічних послуг у сервісно-орієнтованій державі.

Список використаних джерел

- Безуглий Д. Пріоритетні питання створення системи управління регіональним розвитком на проектних засадах. *Управління інноваційним розвитком територій* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 30 листоп. 2015 р., Дніпропетровськ. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 78–81.
- Ворона П. В. Запровадження проектного менеджменту в Україні (регіональний досвід). *Місцеєе самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні* : монографія / кол. авт. ; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : Рідна мова, 2016. С. 430–453.
- Гладка О. М. Проблеми планування портфелю проектів розвитку регіону. *Управління проектами розвитку в умовах нестабільного оточення. Тема «Компетентнісне управління проектами розвитку в умовах нестабільного оточення»* : матеріали XII міжнар. конф., 22–23 трав. 2015 р., Київ. Київ : КНУБА, 2015. С. 81–82.
- Свтушенко О. Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія: Політологія*. 2010. Т. 122. Вип. 109. С. 32–37. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2009_122_109_8
- Макух Я. Д. Термінологічні рівні поняття «проект». *Глобалізація та управління проектами у XXI столітті* : матеріали наук.-практ. конф., Львів, 9–10 жовт. 2003 р. / Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. С. 35–37.
- Місюра В. Я. Сервісна сутність державної політики як основа модернізації державного управління. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=933>
- Соколов А. В. Передумови та особливості реалізації моделі «сервісної» держави у системі державного управління. URL: <http://www.m.nayka.com.ua/?op=1&j=derzhavne-upravlinnyau-doskonalennyata-rozvytok&s=ua&z=898>
- Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях : навч. посіб. / В. М. Вакуленко, В. В. Мамонова, Ю. П. Шаров. Ужгород : Патент, 2004. С. 57–59.

References

- Bezuhlyj, D. (2015). Priorityetni pytannia stvorennia systemy upravlinnia rehionalnym rozvytkom na proektnykh zasadakh [Priority issues for establishing a regional development management system on a project basis]. *Upravlinnia innovatsijnym rozvytkom terytorij* [Management of innovative development of territories]. Dnipropetrovsk : DRIDU NADU [in Ukrainian].
- Vorona, P. V. (2016). Zaprovadzhennia proektnoho menedzhmentu v Ukraini (rehional'nyj dosvid) [Introduction of project management in Ukraine (regional experience)]. *Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini*. Kyiv : Ridna mova. P. 78–81 [in Ukrainian].
- Hladka, O. M. (2015). Problemy planuvannia portfeliu proektiv rozvytku rehionu [Problems of planning a portfolio of regional development projects]. *Upravlinnia proektamy rozvytku v umovakh nestabil'noho otochenia. Tema «Kompetentnisne upravlinnia proektamy rozvytku v umovakh nestabil'noho otochenia»* [Management of development projects in conditions of unstable environment]. Kyiv : KNUBA [in Ukrainian].
- Yevtushenko, O. N. (2009). Rol' derzhavnoi vlady i mistsevoho samovriaduvannia v rozbudovi servisnoi derzhavy z nadannia iakisnykh publichnykh posluh [The role of state and local self-government in building a service state in providing high-quality public services]. *Chornomors'kyj derzhavnyj universytet imeni Petra Mohyly*. Is. 109. P. 32–37. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2009_122_109_8
- Makukh, Ya. D. (2003). Terminolohichni rivni poniattia «proekt» [Terminology levels of the concept of «project»]. *Hlobalizatsiia ta upravlinnia proektamy u XXI stolitti* [Globalization and Project Management in the 21st Century]. L'viv : LRIDU NADU. P. 35–37 [in Ukrainian].
- Misiura, V. (2015). Servisna sutnist derzhavnoi polityky yak osnova modernizatsii derzhavnoho upravlinnia [Service essence of state policy as the basis of modernization of public administration]. Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=933>
- Sokolov, A. (2013). Peredumovy ta osoblyvosti realizatsii modeli «servisnoi» derzhavy u systemi derzhavnoho upravlinnia [Prerequisites and peculiarities of implementation of the model of «service» state in the system

Чикаренко І. А. Формування проектно-орієнтованої системи стратегічного управління розвитком міста : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Дніпропетров. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Дніпропетровськ, 2007. 20 с.

Чикаренко І. А. Проектний підхід як один із засобів підвищення ефективності діяльності. *Теорія та практика державного управління*. Вип. 9. Державне управління та місцеве самоврядування : тези IV міжнар. наук. конгресу, 26 лют. 2004 р. Харків : Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2004. С. 24–26.

Шаров Ю. П. Стратегічне планування в публічному управлінні : навч. посіб. у слайдах. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. С. 17–20.

of public administration]. Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=898> (Accessed 2013).

Vakulenko, V. M., Mamonova, V. V. & Sharov, Yu. P. (2004). *Stratehichne planuvannia na mistsevomu ta rehionalnomu rivniakh* [Strategic planning at the local and regional levels]. Uzhhorod : Patent. P. 57–59 [in Ukrainian].

Chykarenko, I. A. (2007). *Formuvannia proektno-orientovanoi systemy stratehichnoho upravlinnia rozvytkom mista* [Formation of a project-oriented system of strategic management of city development]. (Extended abstract of candidate's thesis). Dnipropetrovs'kyj rehional'nyj instytut derzhavnoho upravlinnia NADU. Dnipropetrovsk [in Ukrainian].

Chykarenko, I. A. (2004). *Proektnyj pidkhid yak odyn iz zasobiv pidvyshchennia efektyvnosti diialnosti* [Project approach as one of the means of improving the efficiency of the activity]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriadvannia : tezy IV mizhnar. nauk. khnhresu*. Kharkiv : KhaRIDU NADU. P. 24–26 [in Ukrainian].

Sharov, Yu. (2011). *Stratehichne planuvannia v publichnomu upravlinni* [Strategic planning in public administration]. Dnipropetrovsk : DRIDU NADU. P. 17–20 [in Ukrainian].

Іванова Тамара Вікторівна,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри зовнішньоекономічної
діяльності підприємств,
Національний авіаційний університет,
03058, Україна, м. Київ, просп. Любомира Гузара, 1

Цитування: Іванова Т. В. Проектний підхід у формуванні системи надання публічних послуг у сервісно-орієнтованих державах (економіках). *Вісн. НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2020. № 3 (98). С. 119–123.

Стаття надійшла: 03.09.2020

Схвалено до друку: 15.09.2020

Ivanova, Tamara V.,
Doctor of Science in Public Administration, professor,
professor of the Department of Management of Foreign
Economic Activity of Enterprises,
National Aviation University,
1, Lubomir Husar ave., Kyiv, 03058, Ukraine
E-mail: T.V.Ivanova@ukr.net
<http://orcid.org/0000-0002-2753-1587>

Citation: Ivanova, T. V. (2020). *Proektnij pidhid u formuvanni sistemi nadannya publichnih poslug v servisno-orientovanih derzhavah (ekonomikah)* [Project approach in the formation of the system of public services in service-oriented countries (economies)]. *Bulletin of the NAPA. Series «Public Administration»*. Is. 3 (98). P. 119–123 [in Ukrainian].

Article arrived: 03.09.2020

Accepted: 15.09.2020