

УДК 351.37.07

К. М. Майстренко,  
к. держ. упр., доцент кафедри публічного адміністрування,  
Міжрегіональна Академія управління персоналом  
ORCID ID: 0000-0001-8586-9271

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.16.93

# УПРАВЛІННЯ ПРОЄКТАМИ ТА ПРОГРАМАМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

K. Maistrenko,  
PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration,  
Interregional Academy of Personnel Management

## MANAGEMENT OF PROJECTS AND PROGRAMS IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION

*У статті обґрунтовано актуальність застосування проєктного підходу як ключового компонента методології публічного управління. Як відомо, швидкість реалізації стратегічних цілей, впровадження інноваційних технологій, створення продуктивної проєктної команди набуває в сучасному світі все більшого значення. Актуальність управління проєктами та програмами у сфері публічного управління обумовлена тим, що в сучасному світі великого значення набуває швидкість реалізації ініціатив. Щоб мати конкурентну перевагу, державі постійно необхідні інноваційні розробки в обмежені терміни. Автором наголошено, що впровадження проєктного підходу у сфері публічного управління сприяє визначенню чітко заданих цілей, критеріїв їх досягнення, акумуляції необхідних ресурсів, визначенню та ідентифікації ризиків, ретельному детальному контролю ходу реалізації проєкту, що загалом дозволяє підвищити ефективність адміністративних процесів, забезпечити конкурентні переваги в умовах динамічного зовнішнього середовища. Світовий і український досвід показує, що проєктний підхід зарекомендував себе ефективною технологією, що забезпечує реалізацію та розвиток стратегічних перетворень в умовах постійних змін. Представлено ретроспективну характеристику еволюції проєктного управління, показано функціональні елементи організаційної структури управління проєктною діяльністю в сучасній Україні. Визначено, що проєктне управління в умовах швидкозмінного навколишнього середовища — це актуальна технологія, яка забезпечує ефективне вирішення певного кола завдань в обмежені терміни з мінімальними витратами. Доведено, що проєктне управління значно покращує продуктивність і підвищує ефективність роботи публічного сектору. Наголошено на тому, що спішність застосування проєктного управління залежить від професійного впровадження його в конкретну установу і ефективної організації командної роботи. Проєктне управління значно покращує продуктивність і підвищує ефективність роботи органів публічної влади.*

*The article substantiates the relevance of applying the project approach as a key component of the public administration methodology. As you know, the speed of implementing statistical goals, introducing innovative technologies, and creating a productive project team is becoming increasingly important in the modern world. The relevance of managing projects and programs in the field of Public Administration is due to the fact that in the modern world, the speed of implementation of initiatives is of great importance. In order to have a competitive advantage, the state constantly needs innovative developments in a limited time frame. The author noted that the introduction of a project approach in*

*the field of Public Administration contributes to the definition of clearly defined goals, criteria for their achievement, accumulation of necessary resources, identification and identification of risks, careful detailed control of the project implementation, which generally allows to increase the efficiency of administrative processes, provide competitive advantages in a dynamic external environment. World and Ukrainian experience shows that the project approach has proven to be an effective technology that ensures the implementation and development of strategic transformations in the context of constant changes. A retrospective characteristic of the evolution of project management is presented, functional elements of the organizational structure of project activity management in Modern Ukraine are shown. It is determined that project management in a rapidly changing environment is an up – to-date technology that provides effective solution of a certain range of tasks in a limited time with minimal costs. It is proved that project management significantly improves productivity and increases the efficiency of the public sector. It is emphasized that the urgency of project management depends on its professional implementation in a particular institution and the effective organization of teamwork. Project management significantly improves the productivity and efficiency of public authorities.*

*Ключові слова: публічне управління, управлінська діяльність, методологія управління, проєктний підхід, еволюція проєктного управління, ознаки проєктного управління, реформа, функціональна структура проєктної діяльності, ефективність проєктного управління.*

*Key words: public administration, management activity, management methodology, project approach, evolution of project management, features of project management, reform, functional structure of project activity, effectiveness of Project Management.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ефективність публічного управління сьогодні найважливішим фактором розвитку території (ОТГ, міст, регіонів і держави загалом). Варто наголосити, що управління проєктами нині є однією з найбільш актуальних і сучасних технологій управління, яка продовжує стрімко розвиватися. Існує безліч галузей застосування концепції управління проєктами, і вони можуть охоплювати практично всі сфери людського життя, включаючи публічне управління. Однак сьогодні інструменти управління проєктами все ще не отримали широкого застосування в публічних установах.

Для багатьох органів публічної влади проєктний метод залишається достатньо невідомим напрямом у методології управління. Більшість з них все ще віддають перевагу традиційному підходу до управління. Вони використовують або застарілі методи командного та адміністративного управління, або деякі з новітніх підходів до функціонального управління.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ

Використання проєктного підходу в органах публічного управління та місцевого самоврядування було запропоновано рядом авторів, серед яких варто відзначити праці Н. Парасюк, В. Худолей, Н. Загинеї, Д. Кульчицької, І. Кульчицького, Л. Телишевської, І. Чикаренко, Л. Полбіциної, П. Цегольника та ін.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування необхідності впровадження проєктного підходу для удосконалення діяльності органів публічного управління.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Слід зазначити, що під системою управління розглядається сукупність всіх елементів, підсистем і комунікацій між ними, а також процесів, що забезпечують чітко визначене (цілеспрямоване) і якісне функціонування держави. Основними підсистемами системи публічного управління є такі: методологія, структура, техніка та механізми управління.

У сучасних умовах розвитку суспільства поряд з існуючими традиційними підходами на сьогодні популярним та актуальним є проєктний метод реалізації стратегічних цілей конкретної території.

Актуальність даного підходу до управління обумовлена тим, що в сучасному світі великого значення набуває швидкість реалізації ініціатив. Щоб мати конкурентну перевагу, державі постійно необхідні інноваційні розробки в обмежені терміни [2].

Варто наголосити, що за останні три десятиліття проєктне управління в Україні істотно трансформувалося від застосування деяких елементів цієї технології для окремих проєктів до формування системи управ-



**Рис. 1. Трикутник управління проектом**

Джерело: [1].

ління проектно-орієнтованими компаніями і програмами передусім на державному рівні.

Важливою ознакою проектного підходу, на наш погляд, є так званий фактор трьох критеріїв обмеженості проекту, який описує баланс між змістом проекту, вартістю, часом і якістю (рис. 1).

Так, на трикутнику управління проектами графічно відображено обмеження, властиві проектному управлінню. Зміна однієї сторони трикутника обов'язково вплине на інші.

Як це працює на практиці: зміна змісту проекту, як правило, призводить до зміни термінів (часу) і вартості. Так, скорочення термінів проекту може викликати збільшення бюджету і зменшення змісту. Невеликий бюджет (вартість проекту) може викликати збільшення термінів виконання проектів і відповідно зменшення змісту. Очевидно, що зміни одного обмеження, які спричиняють за собою зміни інших, загалом відібраються на якості проекту.

На наш же погляд, якість проекту — це не обмеження, а результат, який повинен бути досягнутий під час реалізації проекту. У зв'язку з цим при плануванні проекту повинні бути закладені відповідні терміни, бюджет і зміст робіт таким чином, щоб навіть у разі виникнення будь-яких змін це не відбилося на якості проекту.

Слід зазначити, що вченими, дослідниками та фахівцями у сфері проектного управління наводиться багато більше ознак, що характеризують проект. Так, на додаток до зазначених нами, можна віднести такі характеристики: унікальність, цільова спрямованість, координоване виконання численних і взаємопов'язаних дій, підвищена ризикованість, комплексність і ін.

Для повноти розуміння сутності проектного управління та його відмінностей від інших підходів у сфері публічного управління зупинимося на порівняльній характеристиці традиційного та проектного методів.

Необхідно наголосити, що досить важко визначити однозначну межу між зазначеними підходами, оскільки проектно управління не виключає у своїй діяльності застосування інструментів процесного, програмно-

цільового, адміністративного, функціонального, системного та інших існуючих підходів до менеджменту. Як показує практика, в системі публічного управління неможливо побачити в чистому вигляді використання одного з підходів управління (як правило, застосовується сукупність декількох в єдиній комплексній системі). Розуміння відмінностей в підходах необхідно лише для більш якісного та ефективного застосування кожного з підходів. У зв'язку з цим наведемо лише виняткові характеристики, за якими проектно управління має переваги в сучасних умовах (табл. 1).

У сучасних умовах розвитку територій (ОТГ, міст, регіонів, держави в цілому) практичне застосування проектного підходу в Україні набирає обертів. Проектна діяльність охоплює всі сфери функціонування підприємства (виробництво, маркетингову та інноваційну діяльність, соціальну сферу та ін.).

Проектне управління в громадському секторі вже перестало вважатися новою парадигмою управління, тепер можна з упевненістю сказати, що управління проектами — черговий важливий етап формування культури управління в держорганах.

Впровадження проектного управління — це не просто інструмент для успішної реалізації державних інвестиційних проектів, це один з інструментів розвитку економіки країни, її конкурентоспроможності на світовій арені, підвищення якості життя населення, а також інструмент для зміни застарілого бюрократичного закритого мислення. Проектне управління — це новий, командний спосіб взаємодії.

Варто зазначити, що приклади успішного впровадження проектного управління в громадському секторі існують. Тут важливо розуміти, що не можна копіювати досвід інших країн. Однак вивчити основні напрями і тенденції реалізації проектного управління в інших країнах все-таки варто.

На відміну від комерційних організацій, які використовують проекти як інструменти стратегічного розвитку та реалізації інвестиційної діяльності, наприклад, для будівництва інфраструктурних об'єктів, у громадському секторі економіки проекти найчастіше спрямовані на вирішення комбінованих соціально-економічних завдань, тому важливо, щоб проект не порушив вже сформовані ефективні інституційні зв'язки всередині будь-якої галузі громадського сектору, бо в процесі досягнення цілей проекту будь-які дії економічних суб'єктів щодо максимізації корисності та мінімізації втрат запускають механізм імовірнісних змін і відхиляють систему від стану рівноваги [5].

Суть проектного підходу полягає у формуванні основ для розробки програм і проектів розвитку, уявлень про пріоритети і напрямки роботи, необхідні для досягнення поставлених цілей. Центральними аспектами у даному випадку є аналіз ресурсів для розвитку, система кооперації між суб'єктами, а також організація діяльності з розробки та реалізації стратегії розвитку. Проектнопроцесна робота задає базові орієнтири стратегічному плануванню і дозволяє сформулювати базовий набір установок, що організують цей процес у публічному управлінні [3].

На сьогодні несподіванкою виявився факт, що проектно управління активно використовують підприємства-

**Таблиця 1. Порівняльна характеристика традиційного та проєктного підходів у сфері публічного управління**

Критерії	Традиційний підхід	Проєктний підхід
Орієнтація на зміни	звичний хід дій	визначена конкретна ціль, наявність інноваційного підходу
Гнучкість діяльності	статичність	динамічність
Строки виконання	відсутність строків	чітко визначені
Ступінь надійності	відносна надійність	передбачена надійність, аналіз потенційних ризиків
Різноманітність	низький рівень	високий рівень
Визначення зобов'язань	зобов'язання визначені структурою	розподіл обов'язків відповідно до концепції проєкту
Характер дій	постійний, циклічний	унікальність

Джерело: [4].

монополісти: НАК "Нафтогаз України", ВАТ "Укртелеком", ВАТ "Обленерго" та ін. Нафтогаз запровадив проєкт транспортування газу територією України, Укртелеком — проєкт цифровізації телефонних мереж загального користування; Обленерго — проєкт з упровадження енергозберігаючих технологій на мережах електроживлення.

Усі ці підприємства зовні виглядають досить інертними, їх продукція нематеріальна, характеризується незавершеним циклом виробництва, який збігається у часі з процесом споживання, у них є підвищені вимоги до якості послуг зв'язку та нерівномірність надходження навантаження в часі тощо. Здавалося б, такі суб'єкти підприємницької діяльності найменш піддаються змінам, проте саме вони усвідомили нагальну потребу у внесенні змін в управлінську вертикаль і зміні підходів до управління підприємством загалом [4].

Отже, проєктне управління в умовах швидкозмінного навколишнього середовища — це актуальна технологія, що забезпечує ефективне вирішення певного кола завдань в обмежені терміни з мінімальними витратами.

Таким чином, успішність застосування проєктного управління залежить від професійного впровадження його в конкретну установу і ефективної організації командної роботи. Проєктне управління значно покращує продуктивність і підвищує ефективність роботи органів публічної влади.

Водночас слід розуміти, що застосування проєктного управління доцільно за наявності певних умов (складність, комплексність, трудомісткість, вартість її здійснення і т.д.) і результат від його використання повинен перевищувати відповідні витрати. Крім того, оскільки проєктний підхід часто вимагає створення додаткових структурних утворень або ж використання більш складних в управлінні проєктних і матричних структур, зростання організаційної складності управління повинно бути виправдано.

**Література:**

1. Богоявленська Ю.В. Проєктне управління на підприємствах-монополістах (праксеологічний підхід). Глобалізація та управління проєктами у XXI столітті: ма-

теріали наук.-практ. конф., Львів, 9—10 жовт. 2003 р. Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2003. С. 74—80.

2. Макух Я.Д. Термінологічні рівні поняття "проєкт". Глобалізація та управління проєктами у XXI столітті: матеріали наук.-практ. конф., Львів, 9—10 жовт. 2003 р. Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2003. С. 35—37.

3. Полбицька Л. Проблеми інноваційного розвитку економіки міста. Україна в глобальному середовищі: нові алгоритми управління економікою: матеріали 13 Міжнар. наук.-практ. конф., Чернівці, 17—19 квіт. 2002 р. Ін-т регіон. дослідж. НАН України. Чернівці: Рута, 2002. С. 438—440.

4. Рач В.А., Запорожченко В.А. Роль і місце управління проєктами в розвитку соціально-економічних систем. Глобалізація та управління проєктами у XXI столітті: матеріали наук.-практ. конф., Львів, 9—10 жовт. 2003 р. Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2003. С. 57—59.

5. Чикаренко І.А. Проєктний 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. Х.: Вид-во ХРІДУ НАДУ "Магістр", 2004. С. 24—26.

**References:**

1. Bohoiavlens'ka, Yu.V. (2003), "Project management at monopoly enterprises (praxeological approach)", Hlobalizatsiia ta upravlinnia proektamy u XXI stolitti: Materialy nauk.-prakt. konf. [Globalization and project management in the XXI century: Materials of scientific practice. conf.], LRIDU NADU, L'viv, Ukraine, 9—10 oct, pp. 74—80.

2. Makukh, Ya.D. (2003), "Terminological levels of the concept "project", Hlobalizatsiia ta upravlinnia proektamy u XXI stolitti: Materialy nauk.-prakt. konf. [Globalization and project management in the XXI century: Materials of scientific practice. conf.], LRIDU NADU, L'viv, Ukraine, 9—10 oct, pp. 35—37.

3. Polbytsyna, L. (2002), "Problems of innovative development of the city economy", Ukraina v hlobal'nomu seredovyschi: novi alhorytmy upravlinnia ekonomikoiu: Materialy 13 Mizhnar. nauk.-prakt. konf. [Ukraine in the global environment: new algorithms for economic management: Proceedings 13 International. scientific-practical conf.], In-t rehion. doslidzh. NAN Ukrainy. Ruta, Chernivtsi, Ukraine, 17—19 april, pp. 438—440.

4. Rach, V.A. and Zaporozhchenko, V.A. (2003), "The role and place of project management in the development of socio-economic systems", Hlobalizatsiia ta upravlinnia proektamy u XXI stolitti: Materialy nauk.-prakt. konf. [Globalization and project management in the XXI century: Materials of scientific practice. conf.], LRIDU NADU, L'viv, 9—10 oct, pp. 57—59.

5. Chykarenko, I.A. (2004), "Project approach as one of the means to increase efficiency", Teoriiia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia, vol. 9, pp. 24—26.

*Стаття надійшла до редакції 12.08.2021 р.*