

ПРАКТИКА ПРОЄКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ:
ДОСВІД ЛАТВІЇPROJECT MANAGEMENT PRACTICE IN PUBLIC ADMINISTRATION:
LATVIAN EXPERIENCE

У статті проведено науковий аналіз практики проєктного менеджменту у системі публічного управління та адміністрування країни-члена Європейського Союзу, Латвії. До уваги взято початковий етап запровадження проєктного підходу для реалізації цілей та завдань державного сектору, насамперед, у ході територіально-адміністративного реформування на засадах поліцентризму, що продиктовано співпадінням процесів інтеграції країни до ЄС та первинним запровадженням управління проєктами. Реалізація мети дослідження вимагала застосування широкої методологічної бази (бібліографічного підходу, системного та компаративного методів тощо). Для теоретичного обґрунтування даного дослідження спочатку було деталізовано поняття «проєкт», «проєктний менеджмент», «концептуалізація», «планування» тощо. Доведено, що поліцентричний принцип у формуванні мережі розвинених міст сприяв розвитку збалансованої країни. Міста стали значною рушійною силою розвитку для кожного регіону та країни загалом. Але все це не мало б таких масштабів без фінансової підтримки ЄС. Виявлено розбіжності між науковою експертизою якості проєктного управління та самооцінкою державних службовців, залучених до виконання проєктів у публічно-адміністративному вимірі. Підтверджено застосування інструментів та технік управління проєктами на етапах ініціалізації, планування та реалізації проєктів у державному секторі Латвії. Підкреслюється, що управління проєктами потребує більш глибокого аналізу проблем і ситуації. Серед рекомендацій з оптимізації практики управління проєктами в державному секторі Латвії особливою значущістю позначені: підвищення потенціалу та рівня професійних навичок місцевих муніципальних управлінців проєктами; визначення відповідної організаційної структури для розробки та реалізації проєкту; поступове застосування інструментів та методів управління проєктами.

Ключові слова: проєктний менеджмент, публічне управління, проєкт, планування, ефективність.

The article presents a scientific analysis of project management practices in the system of public administration of a member state of the European Union, Latvia. The initial stage of introduction of the project approach for realization of goals and tasks of the public sector is taken into account, first of all, during territorial-administrative reform on the basis of polycentrism, dictated by coincidence of processes of integration into the EU and initial introduction of project management. Realization of the research goal required the application of a wide methodological base (bibliographic approach, system, and comparative methods, etc.). For the theoretical substantiation of this research, the concepts of "project", "project management", "conceptualization", "planning", etc. were first detailed. It is proved that the polycentric principle in the formation of a network of developed cities contributed to the development of a balanced country. Cities have become a significant driver of development for each region and country itself. But all this would not be on such a scale without the financial support of the EU. Differences were revealed between the scientific examination of the quality of project management and the self-assessment of civil servants involved in the implementation of projects in the public-administrative dimension. The use of project management tools and techniques at the stages of project initialization, planning and implementation in the Latvian public sector has been confirmed. It is emphasized that project management requires a deeper analysis of problems and situations. Among the recommendations for optimizing the practice of project management in the public sector of Latvia are of particular importance: increasing the capacity and level of professional skills of local municipal project managers; determination of the appropriate organizational structure for the development and implementation of the project; gradual application of project management tools and methods.

Key words: project management, public administration, project, planning, efficiency.

УДК 35:3.07:005.8
DOI <https://doi.org/10.32843/ptm2663-5240-2022.28.19>

Олійник Р.Ю.

аспірант кафедри державного управління
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Постановка проблеми у загальному вигляді. Застосування інструментів і методів управління проєктами у державному секторі поступово стає важливим напрямком модернізації публічно-адміністративної системи у країнах ЄС. Окремий інтерес викликають відносно молоді країни-члени, які розвиваються, що пов'язано з реальними перспективами членства у цьому союзі України і значущістю їхнього досвіду для нашої держави як потенційно наступного вступника. Зокрема, показовим є досвід Латвії, де вже сьогодні активно здійснюються проєкти різного розміру та

структури. Управління проєктами в державному секторі Латвії стало популярним в останні роки, оскільки існують різні типи державних джерел фінансування. Дослідження цих проєктних практик у публічному вимірі дозволить виявити їхній вплив на ефективність та стійкість публічно-адміністративної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом, проєктний менеджмент у публічному управлінні та адмініструванні, особливо теоретико-методологічні аспекти, є ґрунтовно висвітленими як у науково-дослідній літературі України, так і в зарубіжних студіях. Зокрема,

принагідно згадати таких експертів, як Б. Астон, В. Бакуменко, Н. Гавкалова, Д. Дріснак, А. Кларк, Т. Козаченко, В. Мартиненко, Н. Обушна, Д. Пірс, С. Фурлонг тощо.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Однак, практичний вимір, на жаль, є значно менш дослідженим, аніж теоретичний. Зокрема, є мало проаналізованою практика проектного менеджменту у системі публічного управління країн-членів ЄС, що є важливим для України в контексті євроінтеграційних перспектив. Особливу увагу привертає досвід більш молодих країн-членів і їх початкові кроки на шляху до розгорнутого використання проектного підходу в державному секторі.

Отже, **мета статті** – оцінка практики планування та ініціалізації проектів у державному секторі Латвії, а також ефективності процесу управління проектами. Відповідна мета деталізується за рахунок виконання наступних завдань: оцінка практики ініціалізації проектів у державному секторі та визначення проблемних областей управління державними проектами в Латвії; розробка пропозицій щодо вдосконалення управління проектами в державному секторі.

Виклад основного матеріалу. Загалом, у науковій літературі термін «проект» описується по-різному. Проект може визначатися як тимчасова спроба створити унікальний продукт або послугу. «Тимчасова» означає, що проект має певну кінцеву точку, а «унікальний» означає, що продукт або послуга чимось відрізняються від усіх подібних продуктів або послуг [1].

Проект є людським зусиллям і може законно розглядатися його зацікавленими сторонами як такий, якщо він охоплює унікальний обсяг роботи, який обмежений вартістю та часом, метою якого є створення або модифікація продукту або послуги для досягнення вигідних результатів, визначених кількісними та якісними цілями [3].

У свою чергу, управління проектами описується як сукупність інструментів і методів для спрямування використання різноманітних ресурсів на виконання унікального, складного, одноразового завдання в рамках обмежень за часом, витратами та якістю. Кожне завдання вимагає певного поєднання цих інструментів і методів, структурованих відповідно до середовища завдання та життєвого циклу (від задуму до завершення) завдання [2].

Управління проектом – здатність професіонала з належною ретельністю надати проектний продукт, який відповідає певній місії, шляхом організації спеціальної проектною командою, ефективно поєднуючи найбільш відповідні

технічні й управлінські методи та прийоми та розробляючи найефективнішу та найпродуктивнішу структуру та маршрути реалізації [4].

У процесі реалізації проекту надзвичайної важливості набувають концептуалізація та планування, деталізуємо ці феномени. Концептуалізація відноситься до розробки початкової мети та технічної специфікації для проекту. Обсяг роботи визначено, так само як і необхідні ресурси (люди, гроші, матеріали та машини), а також – важливі організаційні внески чи зацікавлені сторони. Також на цьому етапі проводиться техніко-економічне обґрунтування, щоб з'ясувати, чи можна продовжити проект чи ні [6].

Планування – це етап, на якому розробляються детальні специфікації, схеми, графіки та інші плани. Це також етап, на якому проектне рішення розробляється якомога детальніше і вживаються кроки, необхідні для досягнення цілей проекту. На цьому етапі окремі частини проекту, які називаються робочими пакетами, розбиваються, виконуються окремі завдання та чітко окреслюється процес завершення. Також визначено графік проекту, фактичні роботи та кошторисна вартість виконання. На цьому етапі також визначається все, що може становити загрозу для успішного завершення проекту. Нарешті, усі зацікавлені сторони проекту мають бути визначені на цьому етапі, щоб створити план комунікації, який описує необхідну інформацію та метод інформування зацікавлених сторін [5].

Виразний інтерес до проектного підходу у публічному секторі Латвії виникає у другому десятилітті XXI століття. Перші спроби застосування проектного підходу стосувалися розвитку поліцентричності в системі публічного управління Латвії, за фінансової підтримки ЄС. Результатом реформи стало зменшення кількості місцевих муніципалітетів з 522 до 118 та консолідація ресурсів, доступних для влади, що зробило їх більш функціональними.

Більша частина коштів, виділених ЄС (263 з 275 млн євро), були надані 16 муніципальним органам влади на підтримку їхнього розвитку міста, у той же час, 11,5 млн євро призначалися для розвитку сільських територій у 18 найбільших муніципальних органах влади, які затвердили власні комплексні плани розвитку.

Поліцентричний розвиток у формуванні міської мережі створює передумови для розвитку збалансованої країни. Міста мають стати значною рушійною силою розвитку для кожного регіону та країни загалом; їх потенціал і перспективний напрямок розвитку визначаються в процесі просторового планування в межах регіону, де активно співпрацю-

ють державні установи, муніципалітети, НУО та суспільство.

Нова територіальна політика має сприяти створенню та підтримці двигунів зростання, індивідуальному та організаційному навчанню для підвищення локальних навичок, а також підтримці поширення нових технологій та інновацій. Регіональний успіх і занепад, схоже, є результатом різної регіональної спроможності використовувати місцевий фінансовий, природний, фізичний, соціальний та людський капітал для сприяння як внутрішнім, такі прямим іноземним інвестиціям [7].

Цілі та завдання проекту – це твердження, які описують, чи буде завершений проект, або визначають цінність, яку він досягне. Державний сектор Латвії переважно не використовує відповідні методи визначення цілей і не використовує принципи SMART при визначенні цілей проекту (лише у 18,35% випадків). 53,21% цілей проектів – в межах програми фінансування або пріоритетної цілі без використання принципу SMART. Також 28,44% цілей проектів визначаються, щоб уникнути подальших змін у подачі проекту чи договорі про фінансування проекту.

Зрілість управління проектами відноситься до процесів, документації, управління та показників. Умовно можна виділити п'ять рівнів управління зрілістю проекту:

- рівень зрілості 5 (найвищий): оптимізовані процеси (усі процеси управління проектами виконуються, вимірюються та постійно вдосконалюються);
- рівень зрілості 4: керовані процеси (усі процеси управління проектами виконуються і регулярно вимірюються);
- рівень зрілості 3: організаційні стандарти та інституційні процеси (більшість процесів управління проектами виконуються і використовуються більшістю людей);
- рівень зрілості 2: структуровані процеси та стандарти (основні процеси виконуються і використовуються більшу частину часу);
- рівень зрілості 1 (найнижчий): початковий процес (не використовуються або мало офіційних та/або документованих процесів).

Згідно з цим ранжуванням зрілість органів державного сектору Литви відповідає рівню зрілості 3. Організаційні стандарти діють, процеси інституціоналізовані (більшість процесів управління проектами виконуються і використовуються більшістю людей), але згідно самооцінки досить велика частина організацій державного сектору визначила свої організації на другому рівні зрілості (процеси та стандарти структуровані, основні процеси виконуються більшість часу).

Дослідження показує, що самооцінка організацій державного сектору в Латвії досить висока. Фахівці з управління проектами вважають себе дуже досвідченими в проектному менеджменті, але тим часом, оцінка рівня зрілості (ефективності) проекту показує, що публічні організації знаходяться лише на початку створення відповідної системи управління проектами. Проектний менеджмент в державному секторі, зазвичай, представлений різного роду закордонними фінансовими інструментами і реалізацією програм.

Аналіз практики свідчить про застосування інструментів та технік управління проектами на етапах ініціалізації, планування та реалізації проектів у державному секторі. Зазвичай, критерій вибору методології для будь-якого проекту їх керівниками переважно ґрунтується на думці експерта, минулому досвіді роботи, державних правилах та нормах, організації, вищому керівництві, уподобаннях зацікавлених сторін та місцезнаходженні клієнта. Усе це може мати позитивний або негативний вплив на недорозвинені проекти. Проте, всі перераховані вище критерії мають закладену якість жорсткості. Жодне з них не дає можливості проаналізувати природу проекту, а потім прийняти рішення про майбутній курс дій, пов'язаний з вибором методології управління проектом.

Рішення, в яких методологія вибирається або використовується на основі одного критерію, можуть мати серйозний негативний вплив на проект, особливо якщо керівник проекту та команда розробників не володіють знаннями або перевагами та недоліками обраної методології. Жодну методологію управління проектом не можна сприймати буквально. Вона повинна налаштовуватися у контексті, в якому застосовується, щоб збільшити швидкість прийняття та можливість успіху [8].

У державному секторі Латвії управління проектами відзначається відсутність глибокого аналізу проблем і ситуації. 45,78% державних службовців, залучених до проектної діяльності, розробляють проектні пропозиції на основі місцевих програм розвитку муніципалітету та документів з планування політики та не надають глибокого аналізу проблеми. 26,05% – не використовують методи ситуаційного аналізу, а проектні пропозиції розробляються на основі бажаної ситуації. Ще 28,17% – використовують такі методи управління проектами, як аналіз поточної ситуації та дослідження, методи вивчення випадків шляхом з'ясування фактичної ситуації та бажаної ситуації.

Для покращення практики управління проектами та ефективності в державному секторі Латвії можна рекомендувати наступні кроки:

– підвищити потенціал та рівень професійних навичок для місцевих муніципальних управлінців проектами (програми навчання, нагляд тощо);

– визначити відповідну організаційну структуру для розробки та реалізації проекту (матричні або чисто проектні організаційні структури);

– застосовувати інструменти та методи управління проектами поступово.

Крім того, для адекватного аналізу та для забезпечення належного потоку інформації для оцінки державних інвестицій, керівники проектів мають відігравати важливу роль у:

– визначенні потенційних джерел інвестування, оцінці стратегічного впливу та соціально-економічних підстав, потенційних вигод;

– ідентифікації альтернативних рішень;

– забезпеченні того, щоб інформація використовувалася у спосіб, що дозволяє прийняти відповідні альтернативи;

– координації процесу прийняття рішень з інструментами управління організацією;

– у проведенні оцінки *ex post*.

Також організації повинні помістити оцінку інвестицій у ширший стратегічний контекст з точки зору того, як інвестиції підтримують досягнення стратегічних цілей та завдань і відповідають на можливості та/або ризик.

Ефективне досягнення стратегічних цілей організації вимагає розуміння бізнес-середовища та конкретної ситуації організації. Більш широкий стратегічний аналіз може включати оцінку: 1) економіки країни та регіону; 2) економічної прибутковості на різних ринках, продукції та клієнтах; 3) детермінант стійкого попиту та конкурентної позиції; 4) альтернативних варіантів.

Висновки. Таким чином, можемо резюмувати, що етап планування є найважливішим у процесі управління проектом, оскільки адекватний процес планування є фактором

успішного впровадження проекту. Саме використання невідповідних методів планування управління проектами в муніципалітетах створює проблеми на етапі впровадження проекту, результати яких впливають із низькоякісних технічних проектів, закупівельної документації, неповністю розробленого аналізу ризиків та аналізу витрат та вигод. Подальший вектор дослідження даної тематики може бути спрямований на деталізацію більш сучасних проектів у державному секторі Латвії та компаративному аналізі зарубіжної та вітчизняної практики.

ЛІТЕРАТУРА:

1. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK guide) 5th Edition. Project Management Institute. 2013.

2. Atkinson R. Project management: cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, its time to accept other success criteria. *International Journal of Project Management*. 1999. №17. p. 337-342.

3. Cooke-Davies T. J. *Towards Improved Project Management Practice: Uncovering the evidence for effective practices through empirical research*. PhD Thesis. Leeds Metropolitan University, Leeds. 2001.

4. Ohara S. *Project and Program Management for Enterprise Innovation*. PMAJ. 2005.

5. Patel B. M. *Project Management: Strategic financial planning, evaluation and control*. New Delhi. Vikas Publishing House PVT Ltd. 2008.

6. Pinto J.K. *Project Management: Achieving Competitive Advantage*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education. 2007.

7. Pūlmanis E. Sustainable development of rural regions through project management process. *Proceedings of the 2012 International Conference «Economic science for rural development»*. Jelgava. 2012. P. 204-209.

8. Pūlmanis E. *Polycentric Development Projects Initialisation Process Problems in Latvia. Integrated and sustainable regional development: proceedings of the International Scientific Conference «Economic Science for Rural Development»*. Jelgava, 2013. P. 220-224.