



Для реалізації проекту створюється *команда проекту* на чолі з його керівником, на яких покладається управлінська відповідальність за вироблення продукту проекту й досягнення запланованого суспільного результату в умовах ресурсних обмежень (час, обсяг фінансування, людські та інші ресурси) і вимог до якості продукту. Раціонально формалізована схема планування проекту передбачає використання таких інструментів, як WBS (Work Breakdown Structure – визначення переліку необхідних робіт та їх системне впорядкування за змістом і спорідненістю у вигляді “дерева робіт”); OBS (Organizational Breakdown Structure – формування системи центрів відповідальності та схеми їх взаємодії); RAM (Responsibility Assignment Matrix) – матриця відповідальності за виконання робіт, деталізована до ролей: відповідальний виконавець, інформування, консультування, узгодження, затвердження й т.ін. в разі необхідності; RBS (Recourse Breakdown Structure) – структура ресурсів проекту; CBS (Cost Breakdown Structure) – структура фінансових коштів за роботами і центрами відповідальності; побудова лінійних або мережевих графіків виконання робіт у часі з визначенням критичного (найбільш тривалого) шляху з можливістю оптимізації за часовими і ресурсними критеріями.

Пропонована в межах проектного підходу технологія створює жорсткий алгоритмічний каркас виконання стратегічного рішення, забезпечує доцільне програмування діяльності, концентрацію відповідальності, зусиль і ресурсів, чіткий розподіл ролей і обов’язків учасників проекту, що з більшою ймовірністю приводить до успіху в досягненні стратегічної мети.

Таким чином, можна досить упевнено стверджувати, що ідеологія і методологія програмно-цільового підходу є найбільш доречними для розв’язання складних багатовекторних проблем в умовах демократичного врядування, де громадськість і бізнес стають реальними стратегічними гравцями. Очевидною із зазначених позицій стає потреба в активному навчанні й підвищенні кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в межах програмно-цільового підходу до розв’язання сучасних проблем демократичного врядування, який інтегрує стратегічне мислення, проектний менеджмент, цільове програмування бюджетів, формує адекватну сучасним реаліям організаційну культуру публічного управління.

17.2. Управління виконанням проектів і пріоритетів стратегії розвитку адміністративно-територіального утворення

Система управління реалізацією стратегії. Антикризовий моніторинг у реалізації стратегії. Форми моніторингу реалізації стратегії у професійному та громадському середовищі. Моніторинг реалізації проектів і стратегії в цілому. Кризові групи.

Система управління стратегією розвитку адміністративно-територіального утворення (АТУ), яку побудовано на основі використання проектів для реалізації стратегічних пріоритетів, має бути орієнтована на запобігання проектним та іншим ризикам, тобто бути ризик-орієнтованою та мати потенційно антикризовий характер. Виходячи з цього у складі існуючої структури управління виокремлюються спеціалізовані функції та структурні інституції з акцентуванням уваги на чіткому закріпленні управлінської антикризової відповідальності.

Управління реалізацією стратегії здійснюється на підставі підсумкового документа стратегії, який затверджується сесією відповідної ради.

! Для запобігання ризикам виникнення системних збожень мають бути реалізовані такі вимоги:

- з метою запобігання виникненню ризиків конфліктів ієрархії – забезпечення несуперечливості стратегії АТУ зі стратегією більш високого рівня (області, країни);
- для запобігання виникненню ризиків конфліктів стратегічної та поточної діяльності – забезпечення взаємозв'язку стратегії з іншими плановими документами щодо поточної та перспективної діяльності з розвитку АТУ – щорічними програмами соціально-економічного розвитку, Державними цільовими програмами, державними галузевими програмами, чинними цільовими програмами розвитку. Щорічно проекти реалізації стратегічних пріоритетів повинні конкретизуватися і узгоджуватися із зазначеними документами;
- з метою запобігання виникненню ризиків неінформованості територіального колективу – оприлюднення стратегії та перебігу і результатів її реалізації на веб-сайті АТУ, який має регулярно підтримуватися.

! Закріплення сфер відповідальності у процесі виконання стратегії здійснюється шляхом реалізації таких положень:

- в основу управління реалізацією стратегії має бути покладено “принцип першого керівника”, який передбачає, що загальне керівництво процесом реалізації стратегії здійснює міський голова, голова районної ради, голова обласної ради: вони ж поділяють усю повноту відповідальності за результати реалізації стратегії;
- відповідальність за реалізацію стратегічних цілей (обраних стратегічних пріоритетів) покладається на заступників відповідного голови;
- відповідальність за реалізацію функціональних цілей (функціональних напрямів діяльності) покладається на начальників функціональних управлінь;
- відповідальність за реалізацію операційних цілей покладається на керівників відповідних структурних підрозділів;
- відповідальність за реалізацію проектів несе призначений керівник проекту, який очолює команду проекту.

Перелічені відповідальні особи мають бути вказані в підсумковому документі стратегії, який затверджується сесією відповідної ради.

Для загального керівництва формуванням і реалізацією стратегії рішенням відповідної ради створюється *Стратегічний Комітет*, який очолює перший керівник і до складу якого включаються за матричною структурою (паралельно з виконанням основних функціональних обов'язків) представники депутатського корпусу, виконкому відповідної ради, представники районних у місті рад, активні представники громадськості та органів самоорганізації населення, представники підприємницьких кіл і промисловості.

! *Стратегічний Комітет* надає поточну підтримку і здійснює координацію процесу формування стратегії, заслуховує звіти про перебіг її реалізації, виниклі проблеми та шляхи їх розв'язання, отримані результати, оцінює ситуацію на кшталт вірогідності настання критичних ризиків, виникнення кризових явищ, проводить антикризові наради, здійснює управління змінами стратегії, готує рішення відповідної ради.

Управління змінами стратегії відображає її антикризову спрямованість. Ураховуючи значну мінливість умов діяльності, вірогідність виникнення ризиків недосягнення стратегічних цілей, у разі необхідності підсумковий документ стратегії може коригуватися за окремими параметрами (цілі, проекти, фінансування, терміни реалізації, виконавці, очікувані результати тощо), причинами чого можуть бути зміни зовнішнього середовища, втрата актуальності визначених стратегічних чи операцій-

них цілей (проектів) або навпаки, набуття актуальності новими цілями (проектами), результати моніторингу реалізації стратегії і т.ін. Зміни до підсумкового документа стратегії готуються профільними робочими групами і оформлюються окремим документом з аргументацією потрібних змін, який підписується керівником профільної робочої групи, а також відповідальними за реалізацію операційної та стратегічної цілі. Документ з обґрунтування необхідних змін подається до Стратегічного Комітету і в разі прийняття запропонованих змін інформація про них доводиться до міської ради під час чергового звіту про перебіг реалізації стратегії і має бути погоджена.

Засідання Стратегічного Комітету проводяться за рішенням його голови, але не рідше ніж один раз на квартал за умов відсутності сигналів про небезпеку виникнення кризових явищ.

З метою отримання своєчасних сигналів щодо виникнення проектних та інших ризиків здійснюється антикризовий моніторинг.



Антикризовий моніторинг в адміністративно-територіальному утворенні – системне й систематичне спостереження за реалізацією ризик-орієнтованої стратегії розвитку АТУ, здійснюване на професійних та громадських засадах із застосуванням різноманітних форм дослідницької та комунікативної діяльності, базоване на аналізі ключових показників сталого розвитку території, індикаторів задоволення потреб територіального колективу, відстеженні перебігу виконання проектів та цілей стратегії.

Форми реалізації антикризового моніторингу в професійному та громадському середовищі АТУ наведено на рис. 17.1.



Рис. 17.1. *Форми антикризового моніторингу у професійному та громадському середовищі АТУ*

! Антикризовий моніторинг (АКМ) у професійному середовищі здійснюється у таких формах:

– **поточний моніторинг** – моніторинг на робочому місці в режимі он-лайн (у реальному масштабі часу) – здійснюється керівниками різних рівнів структури управління згідно із закріпленням сфер відповідальності в системі управління реалізацією стратегії як діяльність на підставі оперативної інформації, інституціоналізована в посадових інструкціях і положеннях про структурні підрозділи;

– **регулярний моніторинг** – здійснюється в межах спільного простору стратегічного та антикризового управління з періодичністю, що відповідає періодам звітування Стратегічному Комітету про перебіг реалізації стратегії розвитку АТУ (раз на квартал); включає моніторинг перебігу реалізації проектів стратегії та стратегії у цілому – здійснюється командами проектів згідно з планами реалізації проектів та Стратегічним Комітетом у цілому;

– **галузевий (функціональний) моніторинг** – здійснюється шляхом проведення регулярних (раз на квартал) галузевих антикризових нарад (за сферами діяльності з життєзабезпечення АТУ: підприємництво, промисловість, житлово-комунальне господарство, транспорт, освіта, охорона здоров'я, культура, науково-інноваційна діяльність тощо) з приводу стану справ з досягнення відповідних функціональних цілей стратегії;

– **ситуаційний моніторинг** – здійснюється профільними або спеціально створеними ситуаційними Кризовими групами в разі необхідності при появі сигналів про високу вірогідність виникнення ризиків кризових явищ;

– **експертний моніторинг** – здійснюється професійними експертами (працівниками органу управління або залученими ззовні) з вільною періодичністю (за дорученням, у разі ситуаційної потреби) шляхом формування припущень і суджень на підставі використання статистичної, бенчмаркінгової інформації, інформації громадського моніторингу-опитування, результатом чого є експертні оцінки ситуації;

– **моніторинг ситуації** з використанням дистанційних засобів електронних комунікацій, зокрема спільноти практиків – здійснюється працівниками органів управління АТУ шляхом обговорення спільних проблем розвитку відповідної території в антикризовому аспекті; є особливою формою отримання експертних оцінок;

– **виїзні (або маршрутні) моніторингові спостереження** – здійснюються представниками органу управління, уповноваженими експертами (можливо, спільно з представниками громадськості) для з'ясування ситуації з виникнення ризиків реалізації стратегії на окремих об'єктах, в окремих місцях, структурах, організаціях.

Комунікаційно-моніторингові заходи професійного антикризового моніторингу, представлені у цьому переліку, мають чітку антикризову спрямованість на запобігання ризикам реалізації стратегії, з огляду на що їх порядок денний і формулювання результатної частини мають містити відповіді на такі регламентовані питання: відповідність установлених цілей стратегії та стратегічних пріоритетів існуючій ситуації в глобальному, функціональному та галузевому аспектах; виявлення найбільш імовірних (пріоритетних) ризиків (як поточних, так і перспективних); слабких сигналів, на які слід звернути увагу; кризові явища, що виникли під час реалізації стратегії; необхідні стратегічні та поточні дії з подолання негативних явищ; необхідні зміни до стратегії.

! Антикризовий моніторинг у громадському середовищі здійснюється у таких формах, як:

– **моніторинг-опитування** – масові опитування населення АТУ з приводу визначення рівня індикаторів задоволення потреб через надання публічних послуг;

– *моніторингові дослідження*, здійснювані громадськими організаціями, які можуть бути позиціоновані як проблемні (дослідження окремих проблем життєдіяльності в АТУ), функціональні чи галузеві (дослідження окремих сфер діяльності, окремих аспектів надання публічних послуг), суцільні (повинні мати загальний характер на кшталт оцінювання рівня життя або рівня надання публічних послуг);

– *місцеві збори, громадські слухання* – здійснюються для обговорення проблем реалізації стратегії розвитку АТУ, виниклих ризиків та запобігання виникненню кризових явищ;

– *застосування сучасних міжнародних практик* громадського моніторингу і громадського контролю з урахуванням зарубіжного та вітчизняного досвіду (звітні картки громадян, звіт за результатами опитування заінтересованих сторін; система показників громади; моніторинг та оцінювання з боку громади; соціальний аудит);

– *заснування спеціальної рубрики в місцевій пресі та на сайті* місцевого органу управління АТУ за типом “Сигнал тривоги”.

Виходячи із значного дублювання функцій і завдань стратегічного та антикризового управління видається доцільним не створювати окремий орган з антикризового (кризового) управління (це не стосується постійно діючих державних і муніципальних структур із запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій: техногенних, природних, екологічних тощо). Йдеться про те, що одним із завдань проактивної антикризової діяльності є інституціонально-структурна підготовка системи управління до її функціонування в кризовий період з метою концентрації зусиль на підтримці роботи ключових об’єктів і організацій, стратегічно важливих для життєзабезпечення АТУ.

З цією метою пропонується створення таких структурних утворень, як “*Кризові групи*” (КГ), які можуть існувати в подвійному віртуально-реальному режимі роботи. Кризові групи формуються під керівництвом Стратегічного Комітету спільно з керівництвом відповідних організацій АТУ (заінтересованих сторін) згідно з такими положеннями:

– *віртуальний режим існування КГ* означає, що вона у певний період часу не проводить спеціальну антикризову (кризову) діяльність у сфері власної відповідальності унаслідок перебування цієї сфери у зоні комфорту або через інші причини згідно з рішенням Стратегічного Комітету;

– *реальний режим роботи* означає, що КГ у певний період часу здійснює антикризову (кризову) діяльність у сфері власної відповідальності за регламентом, визначеним рішенням Стратегічного Комітету;

– за умов реального режиму роботи кризовій групі можуть надаватися *підвищені повноваження* адміністративного, координаційного та ресурсного характеру, які врівноважують визначену спеціально виданими адміністративними регламентами підвищену колективну та персональну відповідальність за подолання високих ризиків або кризових явищ;

– за найбільш вірогідними напрямками виникнення кризових явищ або за напрямами реалізації найбільш пріоритетних завдань стратегії розвитку АТУ можуть бути сформовані *профільні КГ*, які переважно працюють у реальному режимі роботи;

– *ситуаційні КГ* перебувають переважно у віртуальному режимі роботи і переводяться на реальний режим рішенням Стратегічного Комітету;

– існування й функціонування КГ інституціоналізується *адміністративними регламентами* органу управління АТУ, зокрема посадовими інструкціями, положеннями про структурні підрозділи, системою оплати і стимулювання персоналу тощо; склад усіх кризових груп визначений і оновлюється кожні півроку;

– до складу КГ, крім функціональних фахівців органу управління АТУ (за відповідним напрямом діяльності), включаються за згодою *активні представники громадськості й бізнесу*, які можуть представляти окремі організації або їх групи, сформовані за функціональною або галузевою ознаками (виробничі, невиробничі, бюджетні організації, комунальні підприємства, об'єднання підприємців і т.ін.);

– участь представників бізнесу й громадськості у складі КГ забезпечується на засадах *соціальної відповідальності* і може підтримуватися укладанням персональних або колективних соціальних контрактів.

! Запропонована *структура управління реалізацією стратегії* з використанням віртуально-реальних структурних утворень характеризується такими принциповими для забезпечення результативного і ефективного управління ознаками:

– має виражений *цільовий проактивний антикризовий характер*, концентрує виконання антикризових та кризових функцій;

– є *інтегруючою* і органічно поєднує завдання стратегічного та антикризового управління без створення спеціальної антикризової структури, що неминуче породжувало б “штучну” проблему розмежування стратегічних та антикризових функцій, вимагало б додаткової ресурсної підтримки;

– є за типом *матричною*, тобто накладається на існуючу функціональну структуру, що поєднує і взаємно підтримує функціональну і цільову діяльність, не потребує спеціальної ресурсної підтримки (за винятком періодів виконання кризових функцій, які ресурсно забезпечуються спеціальним чином), забезпечує раціональне використання трудових ресурсів, економію фонду заробітної плати;

– є *тимчасовою динамічною та гнучкою* (тобто має різну конфігурацію у кожний момент часу залежно від ситуації), що відповідає основоположному принципу стратегічного управління (принцип Чандлера) стосовно відповідності структури стратегії;

– сприяє *упровадженню проектного підходу* до управління, у звичайний спосіб створює основу формування проектних команд за сферами відповідальності кризових груп;

– є *всеохопною* і в умовах кризової ситуації створює *глобальну міжорганізаційну мережу* кризового управління;

– забезпечує комплексне використання діагностичної антикризової інформації, зокрема інформації *громадського моніторингу*, за рахунок її концентрації в Стратегічному Комітеті і доступності для будь-якої Кризової групи;

– має *корпоративний характер* і консолідує зусилля територіального колективу, об'єднуючи представників влади, бізнесу, громадськості при подоланні кризових явищ, зумовлює прояви соціальної відповідальності і громадянської активності;

– віддає пріоритет *функціям антикризового управління*, є такою, “що навчає”, унаслідок того, що перебування у складі Кризової групи “за посадою” чи за призначенням сприяє прояву антикризового мислення управлінців, спрямовує на проактивне виявлення слабких сигналів виникнення кризових явищ.

! Виконання функцій управління реалізацією стратегії вимагає від управлінського персоналу формування компетентностей, зокрема з ризик-менеджменту та управління проектами.

Особливого значення з огляду на антикризове спрямування стратегії та досягнення стратегічних цілей набуває *моніторинг перебігу реалізації проектів* стратегії та стратегії в цілому. Такий моніторинг здійснюється на трьох рівнях виконання: проектів, стратегічних цілей та стратегії в цілому.

! **Моніторинг реалізації проектів** виконується за віхами (опорними точками) реалізації робіт проектів, що визначені командою проекту на етапі планування.

Облік виконуваних за проектом робіт здійснюється на основі відомого з проектного менеджменту підходу “*перше правило п’ятдесяти відсотків*”. Воно зводиться до того, що всі роботи проекту, розпочаті на часовому горизонті відповідного звітнього періоду, вважаються виконаними на 50%. Це дає змогу оцінити стан виконання проектних робіт у цілому, забезпечуючи достатню, зокрема для антикризового управління, точність. Зазначимо, що так само, як і для визначення кризи, тут важливим є не сам факт її виникнення, в цьому разі – факт невиконання якоїсь роботи, а встановлення тенденції до виникнення негативних явищ (невиконання проектів), якій слід запобігти.

Виходячи із зазначеного пропонується шкала визначення рівня виконання проектів, що використовує спеціально розраховані універсалізовані оцінки із застосуванням логарифмічного розподілу (табл. 17.1).

Таблиця 17.1

Шкала визначення рівня виконання проектів

Ступінь відхилення	Незначущі відхилення проекту від плану його реалізації	Відчутні відхилення проекту від плану його реалізації	Відставання проекту від плану його реалізації	Загроза невиконання проекту
Оцінка	0,91	0,71	0,49	0,18

На рівні виконання цілей стратегії оцінювання здійснюється послідовно за ієрархією дерева цілей стратегії, починаючи від операційних цілей. Рівень виконання кожної мети визначається за результатами визначення рівня виконання проектів, що реалізують цю мету. Якщо мета реалізується кількома проектами, оцінка її виконання розраховується як середнє значення з універсалізованих оцінок рівня виконання відповідних проектів. Якщо виходячи з особливої значущості проектам Стратегічним Комітетом визначені коефіцієнти важливості, то оцінки рівня виконання цілей можуть обчислюватися як середньозважені.

Для оцінки узагальненого рівня виконання стратегічної цілі високої ієрархії розраховується середній рівень виконання цілей відповідної гілки дерева цілей.

Рівень виконання стратегії в цілому розраховується на основі усереднення за аналогічним підходом отриманих оцінок виконання стратегічних цілей (приклад розрахунку наведено в табл. 17.2).

Таблиця 17.2

Приклад розрахунку рівня виконання цілей стратегії на основі універсалізованих оцінок рівня виконання проектів їх реалізації

Проекти P _i : оцінка/значущість	P _i	P ₁₁₁ ^{0,5} 0,91/0,5	P ₁₁₂ ^{0,2} 0,72/0,2	P ₁₁₃ ^{0,3} 0,18/0,3	P ₁₂₁ ^{0,2} 0,72/0,2	P ₁₂₂ ^{0,8} 0,18/0,8
Операційні цілі (g _i)	g ₁₁	R*g ₁₁ = 0,91*0,5+0,72*0,2+0,18*0,3=0,653			Rg ₁₂ = 0,72*0,2+0,18*0,8=0,288	
Стратегічна мета	G ₁	RG ₁ = (0,653+0,288) / 2 = 0,47				

R* – усереднений рівень виконання.

Система управління стратегією розвитку адміністративно-територіального утворення координує і концентрує управлінську діяльність у процесах запобігання кризовим небезпекам та їх подолання, має корпоративний характер, консолідує зусилля влади, бізнесу, громадськості завдяки органічному включенню до системи управління громадського моніторингу як найбільш важливого засобу отримання владою реальних і вчасних сигналів від територіального колективу, а також унаслідок участі його представників у Кризових групах.

Запитання для самоперевірки

1. Розкрийте зміст задачного і проблемного стилів в управлінні.
2. Розкрийте зміст управлінської “демократури”.
3. Визначте основні переваги застосування проектного підходу для реалізації стратегій.
4. Розкрийте суть ідеї програмно-цільового методу формування бюджету.
5. З якою метою створюється Стратегічний Комітет і які основні функції він виконує?
6. Розкрийте сутність поняття “антикризовий моніторинг реалізації стратегії в адміністративно-територіальному утворенні”.
7. У яких формах здійснюється антикризовий моніторинг у професійному середовищі? У громадському середовищі?
8. Назвіть принципові ознаки структури управління реалізацією стратегії з використанням віртуально-реальних структурних утворень.
9. Охарактеризуйте рівні здійснення моніторингу реалізації проектів і стратегії у цілому, підхід до кількісної оцінки виконання стратегії.

Список рекомендованих джерел

1. *Адизес И.* Управляя изменениями: как эффективно управлять изменениями в обществе, бизнесе и личной жизни / И. Адизес. – СПб. : ПИТЕР, 2008. – 224 с.
2. *Муниципальный менеджмент : навч. посіб. / за заг. і наук. ред. Ю. П. Шарова.* – К. : Атіка, 2009. – 404 с.
3. *Чемерис А.* Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України : практ. посіб. / [А. Чемерис] ; Швейцар.-укр. проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : ТОВ “Софія-А”, 2012. – 80 с.
4. *Шаров Ю. П.* Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: Концептуальні аспекти / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
5. *Шаров Ю. П.* Демократичні зміни в публічному управлінні: програмно-цільова ідеологія здійснення / Ю. П. Шаров // Вісн. Акад. мит. служби України. – 2010. – Вип. 1. – С. 33–38. – (Серія “Державне управління”).
6. *Шаров Ю. П.* Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст / Ю. П. Шаров // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – Вип. 1. – С. 5–9.
7. *Шаров Ю. П.* Стратегічне планування в публічному управлінні : навч. посіб. у слайдах / Ю. П. Шаров. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 104 с.