

**Цісінська О.Б.**

Львівська обласна державна адміністрація

## ФОРМУЛЮВАННЯ, ОЦІНКА ТА МОНІТОРИНГ – МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТНИМ ЦИКЛОМ У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ

*Представлено три механізми управління проектними циклами для використання в публічній сфері. Наведено основні процеси і набори інструментів для реалізації проекту. Показано взаємозв'язок усіх груп публічної сфери в процесі управління проектами. Описано та зазначено основні аспекти фази формулювання, яка передбачає підготовку детального проекту, включаючи організацію управління та узгодження, план фінансування, аналіз витрат та вигод, управління ризиками та оцінку, актуальність та реалістичність ідеї проекту, запропонованої в частині ідентифікації, підготовку фінансової пропозиції та прийняття рішення про фінансування. Показано типові структури концептуальної записки та повної заявки та їх відмінності. Описано бюджет проекту, як презентацію загальної вартості проекту, яку представлено у вигляді таблиці з оцінками статей доходів та статей витрат. Вказано основні складові статей доходів: сума гранту, яка включає в себе суму коштів, що надає за умовами прийому заявок грантодавець; власним внесок, яким можуть бути, як фінансові доходи цільових груп проекту, так і технічні чи людські ресурси; доходи інших донорів проекту - кошти, які передбачено на реалізацію проекту з різних рівнів бюджетів (державний, обласний, районний, міський, сільський/ОТГ), отримані кошти від спонсорів, меценатів чи благодійників. Зазначено форми розрахунків за витратами, які поділяються на реальні витрати – розрахунки на підставі фактично понесених витрат; витрати за фіксованою ставкою – непрямі (адміністративні) витрати повинні бути заздалегідь чітко визначені в бюджеті проекту на основі розрахунків, зроблених суб'єктами публічного управління; виплати загальною сумою – прийнятні витрати, зазвичай на персонал або побудову міцного партнерства. Показано види витрат, які вказуються з розбивкою на прямі витрати (наприклад, персоналу, офісних витрат, зв'язку, комп'ютерних витрат, добових для поїздок за кордон і т.д.) і витрати, що відшкодовуються (наприклад, обладнання, поїздки, непередбачені обставини). Висвітлено поняття оцінки як обстеження, яке дає можливість комісії прийняти рішення про можливість досягнення цілей проекту (ефективності та впливу), шляхом аналізу через представлений відповідний досвід.*

**Ключові слова:** формулювання, оцінка, моніторинг, управління проектними циклами, суб'єкти публічної сфери, бюджет проекту, Спільний Моніторинговий Комітет.

**Постановка проблеми.** Щоб узяти участь у грантовій програмі та отримати необхідні для розв'язання певної проблеми кошти, будь якому суб'єкту публічної сфери недостатньо лише знайти потрібний міжнародний чи вітчизняний фонд. Вирішальною умовою є правильність та повнота підготовки відповідної проектної заявки згідно з вимогами грантового конкурсу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання розвитку публічного управління широко обговорюється в наукових працях різних вчених, а саме: Г.В. Атаманчука, В.В. Баштанника, Р.В. Ковбасюка, В.М. Мартиненка, Н.М. Мельтюхової, Дж. Нейсбіта, О.Ю. Оболенського, С.М. Серьогіна, Ю.П. Сурміна, А. Тоффлера, С. Удовіка, Ф. Фукуями, Ю. Хабермаса та ін. Питання співпраці

суб'єктів публічної сфери, учасників процесу діяльності у публічній сфері стало предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців, серед яких найвизначнішими, на нашу думку, стали Т.Б. Аріфходжаєва, В.Д. Бакуменко, А.П. Баранов, Н.А. Берлач, В.Р. Біла, К.Л. Бугайчук, А.О. Даниленко, О.І. Дума, О.М. Замрій, О.С. Коврига, Ю.С. Коллер, В.Л. Тодосійчук, А.Є. Шевченко. Такі вчені, як О.З. Гудзенко, А.В. Демичева, О.І. Зубарева регулярно в своїх працях вивчають державний та приватний сектори публічної сфери. Разом із тим, незважаючи на наявність великої кількості досліджень у сфері публічного управління, механізми управління проектним циклом у публічній сфері у вітчизняній та іноземній науковій літературі майже не досліджено.

**Метою статті** є представлення механізмів управління проектним циклом у публічній сфері через такі основні фази проекту як формулювання, оцінка та моніторинг.

**Постановка завдання.** Не всі суб'єкти публічної сфери мають можливість взяти участь у написанні проекту, так як більшість грантів надаються для неприбуткових організацій, під час яких поданий проект повинен пройти певну процедуру перевірки. Протягом останніх кількох десятиріч років у сфері надання допомоги через реалізацію проектів напрацьовано певні процедури та методології, де з кожним роком все більше організацій публічного управління різних форм власності мають можливість взяти участь у підготовці проектів. Знання основних принципів управління проектним циклом зменшує ризик допущення помилок під час складання проектних заявок, що, безумовно, підвищує шанси на отримання грантових коштів. Звичайно, одним із дієвих способів якісної підготовки проектної заявки на конкурс є звернення по допомогу до спеціалістів із фандрайзингу. Але, детальне вивчення всіх стадій проекту, які входять у проектний цикл, допомагає суб'єктам публічного управління самим освоювати базу проектного менеджменту.

Практичні навички свідчать про те, що вже підготовлені міжнародним фондом – грантодавцем зразки пакету документів, які потрібно заповнити, щоб взяти участь у конкурсі проектів, не завжди можуть призвести до успіху отримання позитивної оцінки проекту. Навіть те, що кожен грантодавець висуває свої умови до написання проектної заявки, існує сталий алгоритм та певний універсальний механізм управління проектним циклом, на який варто звертати увагу всім суб'єктам публічної сфери, які хочуть брати участь у написанні грантових заявок.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Передумовою успішного проекту є чітко визначені суб'єкти публічної сфери, зацікавлені особи, бенефіціари та цільові групи, прописані чіткі процедури координації, управління та фінансування, система моніторингу та оцінки, належно проведений техніко-економічний аналіз реалізації проекту.

Управління проектами полягає у застосуванні знань, навичок, інструментів та методів проектування заходів для задоволення вимог проекту. Таким чином, проект може бути представлений як цикл процесів. Тому термін управління проектним циклом (*англ. Project Cycle Management - PCM*) застосовується для характеристики управлінської

діяльності та процедур прийняття рішень, що відбуваються протягом життєвого циклу проекту, включаючи ключові завдання, ролі та обов'язки суб'єктів публічної сфери, ключові документи та варіанти рішення [1; 2].

Механізм управління проектним циклом описує управлінську діяльність та процедури прийняття рішень протягом життєвого циклу проекту та допомагає забезпечити виконання проектів. Тривалість і важливість кожної фази варіюється в залежності від самого проекту. У цьому дослідженні детальніше зупинимося на поясненні таких фаз керування проектним циклом як формулювання, оцінка та моніторинг, так як найбільш важкими для розуміння вони є для всіх суб'єктів публічного управління, які хоча б один раз пробували скласти проекту заявку.

Фаза формулювання передбачає підготовку детального проекту, включаючи організацію управління та узгодження, план фінансування, аналіз витрат та вигод, управління ризиками та оцінку.

На етапі формулювання також підтверджується актуальність та реалістичність ідеї проекту, запропонованої в частині ідентифікації, ведеться підготовка фінансової пропозиції та приймаються рішення про фінансування.

Суб'єкти публічного управління, які хочуть подати проект до реалізації, повинні бути обережні, звертаючи увагу на нюанси, які прописані в умовах заявки грантодавця. Тому що грантодавець часто вказує деякі обмеження (відсутність умов щодо повної заявки), а на першому етапі потребує подавати лише концептуальну записку (*англ. - Concept Note*) - короткий опис найважливіших елементів проекту [3] (табл. 1). Якщо концептуальна записка успішна і відібрана конкурсною комісією для проходження на наступний етап, тоді суб'єктам публічного управління буде запропоновано підготувати повну заявку (*англ. - Full Application*). Не рідко грантодавець вимагає лише один документ, в якому міститься розширена інформація про проект.

Спеціального шаблону для Концептуальної записки немає, але суб'єкти публічного управління повинні переконатися, що:

- текст не перевищує кількість вказаних повних сторінок, у зазначеному форматі, з відповідним розміром шрифту символів та без виступів за поля, з точним інтервалом;

- надає інформацію, яка вимагається під заголовками Концептуальної записки, у порядку, в якому вона запитується, та пропорційно її відносній важливості. Для цього варто дивитися в таблиці оцінок та рекомендації;

Типова структура концептуальної записки (розроблено автором)

- Назва проекту	Складається з кількох слів, які розкривають суть проекту
- Тематична ціль; пріоритет	Зазвичай цю інформацію потрібно обрати з переліку пріоритетів, які подає грантодавець
- Місце (місця) виконання проекту	Країна(и), регіон(и), в яких реалізовуватиметься проект
- Загальна тривалість проекту	Вказується кількість місяців
- Сума, яку суб'єкти публічного управління просять у грантодавця	Вказується сума
- Загальна вартість проекту	Вказується сума
- Опис проекту	Цілі проекту; Цільова група(и); Очікувані результати; Основні заходи
- Кінцеві бенефіціари	Перелік одержувачів визначених вигод, що виникають у результаті реалізації проекту.

- надає повну інформацію (оскільки мережа оцінювання буде застосовуватися виключно на інформації, що міститься в концептуальній записці).

Також важливою інформацією є те, що часто термін «концептуальна записка» серед суб'єктів публічного управління зустрічається як «концепт нота», «концепція» [4].

Зазвичай в структуру Концептуальної записки також входить:

- Короткий опис щодо заповнення концептуальної записки;

- Заява суб'єктів публічного управління щодо концептуальної записки;

- Сітка оцінювання для концептуальної записки.

Після успішного проходження першого етапу суб'єкт публічного управління саме в повній заявці може деталізувати всі елементи проекту, розробити План дій та бюджет проекту. На цьому етапі потрібно підтвердити право на участь у Програмі, так як це дасть останній шанс виправити будь-які незначні помилки щодо прийнятності, які були внесені в Концептуальну примітку.

Таблиця 2

Типова структура повної заявки (розроблено автором)

- Загальна інформація	Коротка інформація, яка потрібна для ознайомлення з викликами, які знівелює реалізований проект
- Цілі	Загальна мета Конкретні цілі
- Цільові групи та остаточні бенефіціари	Перелік одержувачів вигод, що виникають у результаті реалізації проекту.
- Опис проекту	Діяльність Методологія Терміни
- Очікувані результати	Перелік можливих досягнень, які будуть після реалізації проекту
- Стійкість проекту	Фінансова Інституційна Політична
- Аналіз ризиків	Дерево проблем та дерево цілей
- Логіко-структурна матриця	Стислий опис ключових елементів проекту у стандартному форматі
- Бюджет проекту	Вартість проекту
- Інформація про суб'єкт публічного управління	Обов'язкова реєстрація в PADOR
- Інформація про партнерів	Обов'язкова реєстрація в PADOR
- Декларація суб'єкта публічного управління	

У порівнянні з концептуальною запискою, повна заявка (табл. 2) - це детальний опис таких елементів, як інформація про суб'єкти публічного управління та партнерські організації, дії (зв'язок із цілями, завданнями, результатами тощо), методологія, план дій, стійкість, бюджет тощо. При розробці остаточної версії повної заявки потрібно обов'язково використовувати логіко-структурну матрицю.

Під час написання повної заявки слід пам'ятати про:

- строго дотримання структури повної заявки;
- врахування всіх вимог щодо формату та кількості сторінок для кожної частини повної заявки;
- дотримання структури логіко-структурної матриці;
- максимальну конкретику у написанні повної заявки.

Варто ніколи не забувати, що концептуальна записка – це не повна заявка. Це два різні документи.



Рис. 1. Складові статей доходів бюджету проекту (розроблено автором)

Таблиця 3

Основні характеристики статей витрат проектної заявки (розроблено автором)

Персонал	штатні працівники + експерти + консультанти + контракти з іншими організаціями
Оплата праці	заробітна плата + вартість контрактних послуг + податки + додаткові витрати + рівень інфляції
Приміщення	оплата оренди (купівлі) + комунальні платежі
Відрядні і транспортні витрати	ціна білетів + добові + ціна житла в готелях + рівень інфляції
Обладнання	ціна купівлі чи оренди самого обладнання + ціна розхідних матеріалів + рівень інфляції
Друковані матеріали (брошури, книги, звіти та ін.)	оплата редагування + оплата перекладу + оплата макетування та друку
Розсилка і зв'язок	поштові видатки + видатки на факс, телефон, електронну пошту, інтернет

**Бюджет проекту** – презентація загальної вартості проекту, яку представлено у вигляді таблиці з оцінками статей доходів (рис. 1.) та статей витрат (табл. 3.) [5].

*Сума гранту* включає в себе суму коштів, яку надає за умовами прийому заявок грантодавець. Вона може становити від 50 до 90 % вартості проекту.

*Власним внеском* можуть бути, як фінансові доходи цільових груп проекту, так і технічні чи людські ресурси. До *доходів інших донорів* проекту можна віднести кошти, які передбачено на реалізацію проекту з різних рівнів бюджетів (державний, обласний, районний, міський, сільський/ОТГ), отримані від спонсорів, меценатів чи благодійників тощо.

Витрати у бюджеті проекту (табл. 3) вказуються з розбивкою на прямі витрати (наприклад, персоналу, офісних витрат, зв'язку, комп'ютерних

витрат, добових для поїздок за кордон і т.д.) і витрати, що відшкодовуються (наприклад, обладнання, поїздки, непередбачені обставини).

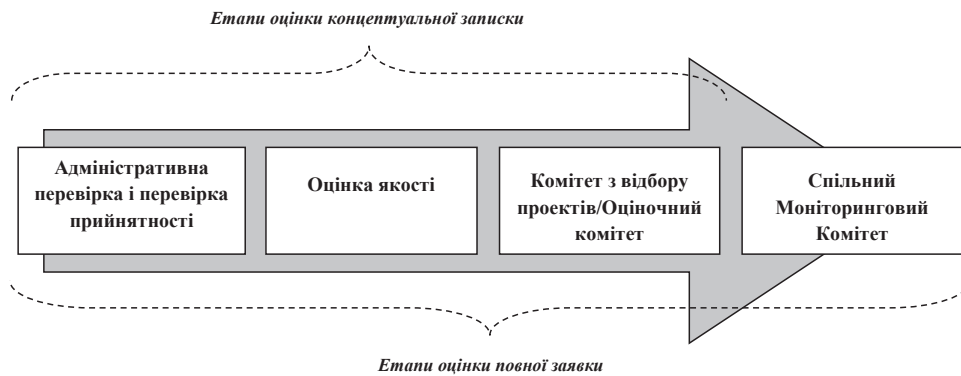
Форми розрахунків за витратами поділяються на: реальні витрати – розрахунки на підставі фактично понесених витрат; витрати за фіксованою ставкою – непрямі (адміністративні) витрати повинні бути заздалегідь чітко визначені в бюджеті проекту на основі розрахунків, зроблених суб'єктом публічного управління; виплати загальною сумою – прийнятні витрати, зазвичай на персонал або побудову міцного партнерства.

**Оцінка** – обстеження, яке дає можливість комісії прийняти рішення про можливість досягнення цілей проекту (ефективності та впливу), шляхом аналізу через представлений відповідний досвід та основні критерії оціночної шкали (рис. 2). Вона має на меті практичні рекомендації для подальших дій по проекту. Оцінка проекту

**ОСНОВНІ КРИТЕРІЇ  
ОЦІНОЧНОЇ ШКАЛИ**

- Фінансова спроможність*
- Відповідність*
- Методологія*
- Тривалість результатів*
- Бюджет та фінансова ефективність*
- Партнерство*

**Рис. 2. Основні критерії оціночної шкали проектної заявки (розроблено автором)**



**Рис. 3. Етапи оцінки концептуальної записки та повної заявки (розроблено автором на основі [6])**

відбувається через адміністративну перевірку та оцінку якості.

Етапи оцінки концептуальної записки та повної заявки представлено на рисунку 3 згідно Програми транскордонного співробітництва Польща – Білорусь – Україна 2014 – 2020:

Критерії адміністративної перевірки та прийнятності включають в себе:

- адміністративні критерії, які передбачають дотримання вимог щодо термінів подачі заявки, правильної форми заявки, її ідентичність електронній та паперовій версії, наявність Декларації головного бенефіціара та партнерів.

- перевірку прийнятності, яка визначає відповідність заявки тематичним цілям і пріоритетам Програми, прийнятність партнерів, прийнятність проекту та витрат.

До критеріїв оцінки якості відносять критерії стратегічної оцінки та критерії операційної оцінки.

Основними принципами оцінки першого критерію є отримання відповіді на питання:

наскільки добре обґрунтована потреба в проекті? яку додану вартість принесе співпраця партнерів з бенефіціаром для них самих, цільовим групам та результату проекту? якою мірою проект сприятиме досягненню цілей Програми? наскільки відповідним є склад партнерства? (що є додатковим пунктом для повної заявки).

Щодо критеріїв операційної оцінки, то її основними принципами є структурована модель заявки згідно поданих пунктів:

- загальний дизайн проекту є послідовним, у ньому чітко представлені пропоновані заходи, результати і цілі;

- логіка впливу і план проекту є зрозумілими і реальними;

- пропоновані заходи і їхні продукти є відповідними, практичними та пов'язані з цілями і очікуваними результатами;

- заходи поза територією Програми (якщо такі є) принесуть очевидну вигоду території Програми.

Тому до критеріїв стратегічної оцінки відносять відповідність і стратегію проекту, характер

співпраці, вклад проекту в очікувані результати, партнерство, а критеріями операційної оцінки є: управління, комунікація, робочий план, бюджет та сталість проекту.

Наступним кроком оцінки проектної заявки є висновок комітету з відбору проектів / оціночного комітету. Це комітет у складі непарного числа членів (не менше трьох) з необхідним технічним та адміністративним досвідом, щоб дати обґрунтований висновок про тендер заявок на гранти.

При перевірці концептуальної записки, якщо надана інформація незрозуміла, відсутня або невірна, комітет з відбору проектів/оціночний комітет має право звернутись за роз'ясненням до суб'єкта публічного управління, який подав проект. Крайній термін для відповіді зазвичай триває 14 календарних днів з моменту запиту. Відповідно до наданих роз'яснень концептуальну записку може бути відхилено, або вона візьме участь у подальшому оцінюванні.

Після прийняття рішення комітетом з відбору проектів /оціночним комітетом, всі головні бенефіціари одержують інформацію про результати оцінки поданої ними концептуальної записки. Якщо рішення негативне, то причини можуть зазначити, або не зазначити у листі.

Головні бенефіціари мають право подати апеляцію в разі, якщо вони не згодні з результатами оцінки Концептуальної записки. Оцінка концептуальної записки завершується на третьому етапі, де комітет з відбору проектів/оціночний комітет приймає рішення, а повна заявка – після комітету з відбору проектів/оціночного комітету, затверджується Спільним Моніторинговим комітетом.

Спільний Моніторинговий Комітет (англ. - Joint Monitoring Committee) - це спільний орган, який складається з представників усіх країн – партнерів конкретної Програми грантодавця та приймає всі необхідні рішення для забезпечення її ефективної реалізації. Рішення приймаються цим органом на основі консенсусу.

Після затвердження результатів оцінки проекту Спільним моніторинговим комітетом, грантодавець зобов'язаний повідомити про це всіх головних бенефіціарів у письмовій формі. У випадку негативного рішення, причини повинні бути вказані у листі. У свою чергу, суб'єкти публічного управління проектів мають можливість оскаржувати результати оцінки.

Якщо рішення Спільного моніторингового комітету є позитивне, то суб'єкт публічного управління проекту може приступати до його реалізації у вказані терміни.

Якщо рішення Спільного моніторингового комітету є позитивне, але містить зауваження чи рекомендації, то суб'єкту публічного управління варто прислухатись до них і виконати їх у вказані терміни.

**Висновки.** Все що варто пам'ятати суб'єктам публічного управління при написанні грантової заявки, що вся інформація, яка буде подана в проекті, має бути зрозуміла для тих, хто це читає, бо можливості пояснювати конкурсній комісії думки та вислови не буде. Тому варто задавати собі незручні питання при написанні проекту та спробувати дати колегам, родичам, знайомим почитати готовий документ на розуміння. Якщо ідея в проекті закладена актуальна та важлива, то завжди знайдуться ті суб'єкти на етапах реалізації, хто поділиться ресурсами та часом.

### Список літератури:

1. Загайний Віталій, Лозинський Тарас, Цісінська Оксана. Практичний довідник громадянського активіста: Львів, ЦеГРІН 2018. 68 с.
2. Цісінська О.Б. Можливості використання інструментів та механізмів Європейського Союзу в рамках транскордонного співробітництва України *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. [зб. наук. пр.] / ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України"; редкол.: В.С. Кравців (відп. ред.). Львів, 2018. Вип. 3. С. 68-73.
3. Simon Forrester, IremSunar. Developing and Managing EU-Funded Projects – TACSO, Sarajevo, 2011, pg. 75.
4. Martin Stein. Project Cycle Management Introduction, Kyiv, 2016.
5. Vladimir M. Pavlovic. Project cycle management in EU funded, Belgrade Open School, 2016.
6. ProjectCycleManagementGuidelines. Official Site–European Commission. Retrieved from: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-aid-delivery-methods-project-cycle-management-200403\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-aid-delivery-methods-project-cycle-management-200403_en_2.pdf)

### **Tsisinska O.B. FORMULATION, ASSESSMENT, AND MONITORING – THE MECHANISMS OF THE PROJECT CYCLE MANAGEMENT IN THE PUBLIC DOMAIN**

*The article represents three mechanisms of project cycle management used in the public domain. The main processes and sets of tools for the project implementation are outlined. The relationship between all groups*

*of the public domain in the project management process is disclosed. The article reveals and describes the major aspects of the formulation phase that stipulates the preparation of the detailed project, including the organization of management and coordination, funding plan, losses and benefits analysis, risk management, assessment of relevance and realism of the project idea offered at the identification stage, financial offer preparation, and making the decision on funding. The typical structures of the concept note and full application and their differences are shown. The budget project is described as the presentation of the total project cost in the form of a table with an assessment of income and expenses. The following main components of income are specified: grant amount that includes the amount of funds granted by the grant provider subject to the submitted applications, the contribution that can constitute the financial income of the target groups of the project or technical or human resources, the income of other project donors – funds for the project implementation from various levels of budgets (state, oblast, district, city, village/consolidated territorial community), and funds obtained from sponsors, patrons or benefactors. The article outlines the forms of expense calculations divided into real expenses – calculated based on actually incurred expenses, expenses at a fixed rate – indirect (administrative) expenses that must be indicated in the project budget in advance based on calculations made by the public administration entities, and total cost payments – acceptable expenses, usually for staff or development of a strong partnership. The types of expenses indicated with division into direct expenses (e.g., staff, office cost, communication, computer cost, subsistence for trips abroad, etc.) and reimbursed expenses (e.g., equipment, travel, unforeseeable circumstances) are identified. The concept of assessment as a screening that enables decision-making on the possibility to achieve the project goals (efficiency and impact) through the analysis of the respective experience is specified.*

**Key words:** *formulation, assessment, monitoring, project cycle management, public domain entities, project budget, Joint Monitoring Committee.*