

Функціонування і розвиток механізмів державного управління

УДК 339.138; 351.127

Непомнящий Александр Михайлович

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна академія управління персоналом*

Непомнящий Александр Михайлович

*доктор наук по государственному управлению, профессор,
профессор кафедры публичного администрирования
Межрегиональная академия управления персоналом*

Nepomniashchyi Oleksandr

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Professor of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management*

ORCID: 0000-0002-5766-3150

**ПРОЕКТНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ПІДВИЩЕННЯ
ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК МЕХАНИЗМ ПОВЫШЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ
PROJECT MANAGEMENT AS A MECHANISM OF IMPROVEMENT
OF PUBLIC ADMINISTRATION EFFICIENCY**

Анотація. У статті розглядаються перспективи впровадження управління проектами у системі публічного адміністрування з метою підвищення ефективності роботи органів державної влади та для реалізації інноваційних ідей у системі державного управління різними галузями народного господарства. Розглянуті теоретичні аспекти та особливості системи управління проектами, її відмінність від інших

управлінських підходів. Визначено стадії реалізації проектів у класичних системах проектного управління відповідно до міжнародних стандартів. Проаналізовано специфіку публічного адміністрування. Наведено приклади державних проектів, які розбито відповідно до запропонованої автором класифікації. Представлено класичну схему реалізації управлінського рішення у системі публічного адміністрування. Визначено етапи прийняття управлінського рішення органами державної влади, що існують на сьогодні. Проведено порівняльний аналіз стадій реалізації проекту та етапів реалізації управлінського рішення. Визначено переваги системи управління проектами та доцільність її застосування для підвищення ефективності публічного адміністрування та досягнення стратегічно важливих рішень. Сформовано пропозиції щодо можливості впровадження проектного управління у системі публічного адміністрування для підвищення ефективності реалізації інноваційних проектів розвитку економіки країни. Зокрема доведено, що підходи проектного менеджменту доцільно застосовувати при реалізації механізмів державного управління та впроваджувати проектне управління у структуру органів державної влади. Таким чином проектне управління у системі публічного адміністрування має забезпечити чіткий процес реалізації планів виконання проекту з метою досягнення стратегічних цілей держави у визначені строки та з урахуванням обмеженості ресурсів, в тому числі фінансових.

Ключові слова: *публічне адміністрування, управління проектами, механізм управління, органи державної влади.*

Аннотація. *В статье рассматриваются перспективы внедрения управления проектами в системе публичного администрирования с целью повышения эффективности работы органов государственной власти, а также для реализации инновационных идей в системе государственного управления разными отраслями народного хозяйства. Рассмотрены теоретические аспекты и особенности системы управления проектами, ее*

отличие от других управленческих подходов. Определены стадии реализации проектов в классических системах проектного управления в соответствии с международными стандартами. Проанализирована специфика публичного администрирования. Приведены примеры государственных проектов, разбиты в соответствии с предложенной автором классификации. Представлено классическую схему реализации управленческого решения в системе публичного администрирования. Определены этапы принятия управленческих решений органами государственной власти, существующие на сегодня. Проведен сравнительный анализ стадий реализации проекта и этапов реализации управленческого решения. Определены преимущества системы управления проектами и целесообразность ее применения для повышения эффективности публичного администрирования и достижения стратегически важных решений. Сформированы предложения о возможности внедрения проектного управления в системе публичного администрирования для повышения эффективности реализации инновационных проектов развития экономики страны. В частности доказано, что подходы проектного менеджмента целесообразно применять при реализации механизмов государственного управления и внедрять проектное управление в структуре органов государственной власти. Таким образом проектное управление в системе публичного администрирования должно обеспечить четкий процесс реализации планов выполнения проекта с целью достижения стратегических целей государства в определенные сроки и с учетом ограниченности ресурсов, в том числе финансовых.

Ключевые слова: *публичное администрирование, управление проектами, механизм управления, органы государственной власти.*

Summary. *The article discusses the prospects for implementation of project management in the public administration system in order to increase the*

efficiency of the work of state authorities and to implement innovative ideas in the system of public administration of various national economy fields. The theoretical aspects and features of the project management system, its distinction from other managerial approaches are considered. The stages of implementation of projects in classical systems of project management in accordance with international standards are determined. The peculiarities of public administration are analyzed. Examples of state projects are presented, which are broken down according to the classification proposed by the author. The classical scheme of realization of management decision in the system of public administration is presented. Stages of decision-making by current governmental authorities are defined. A comparative analysis of the stages of the project implementation and the stages of the implementation of the management decision was conducted. The advantages of the project management system and the feasibility of its application for improving the efficiency of public administration in order to achieve strategically important decisions are determined. The article makes suggestions about possible project management implementation in the public administration system in order to enhance efficiency of implementing innovative projects of the national economy development. In particular, it is proved that it is reasonable to use project management approaches during realization of governance mechanisms and introduce project management in the structure of governmental bodies. Thus, project management in the public administration system has to ensure a clear process of implementing project completion plans with a purpose of achieving strategic goals of the state within the set time terms and considering limited resources, including financial ones.

Key words: *public administration, project management, management mechanism, state authorities.*

Постановка проблеми. Розвиток системи публічного адміністрування в Україні відбувається в умовах трансформаційних

процесів державного регулювання та управління у різних галузях економіки. Застосування інноваційних підходів щодо організації державної регуляторної політики вимагає створення правових, організаційних, економічних та соціальних передумов для проведення відповідного реформування з метою підвищення ефективності роботи органів державної влади. Одним із ефективних механізмів забезпечення державного управління з урахуванням вимог інноваційного розвитку є застосування проектного підходу. Управління проектами є одним із ефективних форм реалізації інноваційних проектів та вирішення актуальних питань управління та адміністрування. Отже, враховуючи актуальність питання підвищення ефективності державного управління в умовах євроінтеграції, імплементації провідного європейського досвіду щодо застосування проектного підходу у системі публічного адміністрування доцільно розглянути можливість впровадження системи управління проектами для реалізації інноваційних ідей у системі державного управління різними галузями народного господарства.

Аналіз останніх досліджень. Актуальність питання трансформаційних процесів системи публічного адміністрування визначила увагу науковців до проблематики пошуку ефективних механізмів щодо реалізації трансформацій для досягнення стратегічних цілей. Зокрема, пошук інноваційних підходів та пропозиції щодо теоретично-практичного інструментарію підвищення ефективності публічного адміністрування представлені у роботах А. Ф. Мельника та О. Я. Лазора [1; 2]. В. Г. Гамаюнов, Т. К. Гречко, Т. М. Гладченко розглядали специфічні особливості та надали рекомендації щодо практичного використання систем управління проектами з урахуванням їх переваг та недоліків [3]. Г. М. Азаренкова, А. Є. Кальницький, М. А. Кальницька представили у своїх роботах [4; 5] приклади проектного аналізу як однієї із стадій реалізації проекту. В. М. Бабаєв та В. І. Торкатюк дослідили проектний підхід як

ефективний механізм забезпечення державного управління [6]. Проте, створення умов для поглиблення євроінтеграційних процесів та забезпечення розвитку системи публічного адміністрування вимагають визначення можливостей управління проектами для реалізації даних трансформацій з метою досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку.

Мета та завдання дослідження. Метою статті є формування пропозицій щодо можливості впровадження проектного управління у системі публічного адміністрування для підвищення ефективності реалізації інноваційних проектів розвитку економіки країни.

Відповідно до визначеної мети було окреслено наступні завдання:

- Надати теоретичне визначення поняттю проектного управління.
- Визначити особливості застосування проектного управління в галузі публічного адміністрування.
- Провести класифікацію проектів, що реалізуються за участі органів державної влади.
- Проаналізувати приклади проектів, розроблених на державному рівні.
- Визначити відповідність та специфічні відмінності систем державного управління та проектного управління.
- Надати рекомендації щодо застосування підходів проектного управління у системі публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Одним із перспективних напрямів розвитку управлінської науки є застосування підходів проектного менеджменту для реалізації інноваційних проектів. Відповідно до зводів стандартів із проектного менеджменту поняття «проект» означає процес, який має обмеженість у часі, строках реалізації, дедлайнах, а також може бути обмежений фінансовими потоками, націлений на досягнення конкретних унікальних цілей та завдань у різних галузях економіки та соціального розвитку [7]. Відрізняється проект від поточної діяльності

(окремих бізнес-процесів) своєю унікальністю, тимчасовим періодом реалізації та неповторюваністю у часі. Отже, реалізація проектів вимагає від учасників бізнес-процесів окремих навичок, що відповідають його специфічним характеристикам.

Управління проектами, або Project Management (обидва поняття використовуються у вітчизняній практиці) можна визначити як область знань, науку щодо організації процесів планування та управління використанням обмежених ресурсів для досягнення стратегічних цілей системи. З точки зору організації та ведення бізнесу, управління проектами доцільно визначити як організаційну форму управління інноваційними проектами у рамках реалізації стратегії розвитку економічної системи [8].

Таким чином, проектне управління має наступні специфічні характеристики:

- обмеженість у часі;
- інноваційність реалізації управлінських процесів;
- неповторюваність процесів;
- чітко окреслені дедлайни реалізації проекту;
- визначено дату початку реалізації проекту;
- робота із обмеженими ресурсами для досягнення стратегічних цілей.

Спільним для управлінської діяльності як над проектами, так і у поточних операціях, є забезпечення стратегічного вектору розвитку економічної системи. Отже, єдиними для цих двох підходів буде досягнення стратегічних цілей, а механізми їх досягнення мають суттєво відрізнятися у відповідності до окреслених специфічних характеристик проектного управління.

Одним із традиційних методів управління проектами є поділ проекту на класичні стадії, що виділені у більшості зводів знань з проектного менеджменту [9-12], а саме:

I стадія – ініціація проекту – пошук нової інноваційної ідеї, її формулювання та оцінка можливостей до реалізації та наслідків її реалізації, порівняння відносно витрачених ресурсів із обсягами та якісними характеристиками досягнутих цілей.

II стадія – планування проекту – визначення кінцевих цілей проекту, формування завдань проекту та окремих робіт для досягнення кінцевих цілей із визначенням відповідальних та кінцевих строків реалізації кожної роботи із раціоналізацією плану проекту.

III стадія – реалізація проекту – організаційний етап, на якому команда проекту реалізує заплановані дії, контролюючи строки їх виконання та ресурсні витрати.

IV стадія – моніторинг та контроль – полягає у виділенні контрольних точок проекту та перевірці відповідності запланованих та фактичних показників реалізації проекту, а також систематичне звітування відповідальних за реалізацію робіт проекту.

V стадія – завершення проекту – підведення підсумків проекту, остаточне формування кінцевих звітів, аналіз недоліків реалізації проекту.

Застосування підходів проектного управління у галузі публічного адміністрування має враховувати відповідну специфіку. Проектне управління широко використовується національними та транснаціональними корпораціями, великими підприємствами з метою підвищення ефективності їх діяльності. Публічне управління полягає у реалізації функцій виконавчої влади через систему різноманітних механізмів державного управління. Сьогодні, система державного управління перебуває на стадії трансформації, в тому числі, щодо питань розвитку публічного адміністрування та переорієнтації органів державної влади на людиноцентристську модель надання адміністративних послуг. В умовах проведення реформи децентралізації питання застосування проектного управління набувають особливого значення, адже об'єднані

територіальні громади реалізують інноваційні підходи до управління територіями та, з урахуванням більш гнучкої організаційної структури, реалізують окремі проекти та програми (сукупність проектів, об'єднаних єдиною метою). Ще одним прикладом реалізації проектного управління є застосування підходів публічно-приватного партнерства – реалізації соціально важливих проектів у тандемі держави (муніципальних органів влади) та приватних інвесторів, що вирішує проблему фінансування масштабних проектів соціального призначення. Отже, розробка та реалізація проектів і програм є одним із механізмів забезпечення ефективного державного управління.

Суттєво відрізняються підходи до формування структури проектного управління з урахуванням масштабів проектів, що мають бути реалізовані, їх мети (соціальна, комерційна), складність, технічні характеристики проекту тощо. За масштабами реалізації проекти доцільно поділити на мегапроекти (проекти, що реалізуються на макроекономічному рівні та мають масштаби держави в цілому, міждержавний та міжнародний масштаб) та мультипроекти (проекти, що реалізуються на територіальному рівні, менші за масштабами). Головним завданням органів державного управління є забезпечення якісного управління при реалізації окремого проекту державного, регіонального та місцевого значення.

Отже, за результатами дослідження можна провести наступну класифікацію проектів публічного адміністрування:

- за масштабами: мегапроекти та мультипроекти;
- за метою реалізації (соціальні, комерційні – при цьому проект може мати соціальну мету для органів державної влади та комерційну мету для приватних співінвесторів);
- за співучастю у реалізації проекту (державні, регіональні, муніципальні, проекти публічно-приватного партнерства).

Прикладами проектів із визначенням їх групи за класифікацією можна назвати наступні:

- Проект «Доступне житло» - мегапроект, соціальний, реалізується на рівні держави, регіону, місцевих громад.
- Проект «Чисте місто» - мультипроект, соціальний, реалізується на рівні місцевих громад.
- Проект «Місто майбутнього» - мультипроект, соціальний, реалізується на рівні місцевих громад.
- Проект підвищення енергоефективності будівель - мегапроект, соціальний, реалізується на рівні держави, регіону, місцевих громад, проводиться із залученням коштів фізичних та юридичних осіб.

Таким чином, провівши класифікацію проекту, можна визначити організаційно-економічні механізми управління, які мають бути застосовані для його реалізації.

Для реалізації організаційно-економічного механізму впровадження проектного управління у систему публічного адміністрування доцільно провести наступні трансформуючі дії:

- удосконалити організаційну структуру органів державного управління,
- автоматизувати системи публічного урядування;
- розвивати системи інформаційно-аналітичного забезпечення ходу реалізації проектів публічного управління;
- створювати умови для об'єднання окремих проектів у програми та портфелі, здійснювати пошук інвестиційних потоків для реалізації портфелів проектів;
- створювати антикризові програми засновані на реалізації інноваційних проектів;
- застосовувати підходи публічно-приватного партнерства для розвитку систем житлово-комунального господарства, як ефективний шлях оновлення матеріально-технічної бази галузі;

- створювати індикатори економічної ефективності реалізації проектів відповідно до стратегічних напрямів євроінтеграційного розвитку держави;
- формувати інституційно-правове підґрунтя запровадження проектного управління у систему публічного адміністрування;
- створювати кадровий потенціал галузі – підготовка проектних менеджерів із базою знань державного управління та адміністрування;
- оптимізувати інвестиційні потоки при реалізації проектів, підвищення ефективності використання коштів державного бюджету та створення умов для залучення інвестицій приватних інвесторів на національному та міжнародному рівнях;
- реалізувати організаційні механізми щодо впровадження системи управління проектами у галузь публічного адміністрування;
- розвивати системи державно-цільових проектів;
- розробляти документацію для надання проектних заявок для залучення міжнародних фінансових інвестицій, в тому числі, через механізми грантрайтингу;
- провести оцінку можливостей застосування проектного підходу з точки зору законодавчого забезпечення функціонування податкової системи;
- провести оцінку потенціалу проектного управління в умовах проведення реформи децентралізації для подальшого розвитку об'єднаних територіальних громад;
- розробити підходи щодо створення системи управління проектами бюджетної сфери (інвестиції у соціальні проекти);
- провести оцінку можливостей використання соціального підприємництва при реалізації проектів соціального спрямування.

Для оцінки можливостей застосування проектного управління у системі публічного адміністрування, визначимо етапи прийняття управлінського рішення органами державної влади, що існують на сьогодні,

та порівнюємо їх зі стадіями реалізації проекту. Етапи прийняття управлінського рішення органами державної влади представлені на рис 1

Підготовка управлінського рішення	Прийняття управлінського рішення	Реалізація управлінського рішення
<ul style="list-style-type: none">• постановка цілей• аналіз інформації• прогнозування розвитку• визначення альтернативних варіантів розвитку• визначення критеріїв для оцінки ефективності управлінського рішення	<ul style="list-style-type: none">• вибір одного варіанту із альтернативних• планування виконання управлінського рішення• ознайомлення виконавців із завданнями щодо виконання управлінського рішення	<ul style="list-style-type: none">• організація виконання управлінського рішення• контроль за ходом виконання управлінського рішення

Рис. 1. Етапи прийняття управлінського рішення органами державної влади [12]

Таким чином, проаналізувавши етапи прийняття управлінського рішення, які є класичними для систему публічного адміністрування, можна визначити наступне. Перша стадія проектного управління – ініціація проекту повністю відповідає етапу підготовки управлінського рішення. На даному етапі відбувається постановка цілей, які повинні бути досягнуті у ходу реалізації проекту (управлінського рішення), проводиться відбір та аналіз інформації, що визначена як релевантна для того чи іншого проекту (рішення). На основі проведеного аналізу формуються альтернативні сценарії реалізації проекту (впровадження управлінського рішення) і за критеріями ефективності відбувається відбір найбільш стратегічно важливих сценаріїв реалізації проекту (управлінського рішення) для досягнення поставленої мети.

Друга стадія – планування проекту – відповідає етапу планування управлінського рішення. Відбувається розподіл завдань за окремими

роботами. Розподіл відповідальних за кожну роботу, ознайомлення відповідальних та постановка строків реалізації кожного виду робіт.

Третя та четверта стадія реалізації проекту відповідає третьому етапу прийняття управлінського рішення, а саме забезпеченню організації виконання проекту (управлінського рішення) та веденні контролю та моніторингу ходу їх реалізації. Тут важливо досягти тих критеріїв, які були відібрані на етапі ініціації та планування проекту (управлінського рішення), а також встановити відповідність між плановими критеріями та фактичними показниками. Це просто зробити, якщо критерії мають кількісні показники для аналізу, і складніше провести при встановленні якісних критеріїв досягнення успіху.

П'ята стадія реалізації проекту, як правило представлена лише частково на третьому етапі прийняття управлінського рішення через формування та затвердження звітів щодо його виконання. Проте, якщо в управлінні проектами визначення недоліків та проблемних аспектів, з якими стикалася команда управління проектом, є обов'язковим та заноситься у відповідний документ, розроблений у рамках міжнародних стандартів управління проектами. То у якості інструментарію реалізації механізму державного управління такий елемент практично не використовується.

Отже, проаналізувавши відповідність етапів прийняття управлінського рішення та стадій реалізації проекту, класичних для управління проектами, можна визначити. Проектне управління відповідає управлінню рішеннями органів державної влади щодо постановки цілей, відбору альтернативних сценаріїв, плануванню, організації, моніторингу та контролю ходу виконання проекту або управлінського рішення. Проте, управління проектами також передбачає процес кінцевого аналізу негативних сторін при реалізації проекту, з метою їх уникнення в подальшій роботі над новими проектами. Такий підхід може підвищити ефективність

публічного адміністрування, у разі запровадження системи проектного управління у структурі органів державної влади.

Висновки. Отже, за результатами проведеного аналізу можна зробити наступні висновки. Розробка та реалізація проектів та програм на державному рівні робить актуальним питання застосування підходів проектного управління у системі публічного адміністрування. Управління проектами підвищить ефективність боротьби з такими проблемними аспектами реалізації державних проектів як розмиті строки реалізації проекту, перегляд кошторисів реалізації проекту, технічних завдань тощо. Таким чином, проектне управління у системі публічного адміністрування має забезпечити чіткий процес реалізації планів виконання проекту з метою досягнення стратегічних цілей держави у визначені строки та з урахуванням обмеженості ресурсів, в тому числі фінансових. Отже, доцільно застосовувати підходи проектного менеджменту при реалізації механізмів державного управління та впроваджувати проектне управління у структуру органів державної влади.

Література

1. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
2. Лазор О. Я. Екологічна експертиза: теорія, методологія, практика: монографія / О. Я. Лазор ; за наук. ред. М. Д. Лесечка. — Львів: Ліга-Прес, 2002. – 346 с.
3. Управління проектами: підручник / О. В. Пономаренко, В. Г. Гамаюнов, Т. К. Гречко, Т. М. Гладченко та ін.; за заг.ред. О.В.Пономаренко. – Донецьк: Донбас-ДонДУУ, 2010. – 912 с.

4. Азаренкова Г. М. Проектний аналіз (в схемах та прикладах): навч. посібник / Г. М. Азаренкова, Р. О. Піскунов. – К. : УБС НБУ, 2015. – 338 с.
5. Кальницький А. Є. Проектний аналіз : навч. посіб. / А. Є. Кальницький, М. А. Кальницька. – Ужгород: Вид-во УжНУ “Говерла”, 2014. – 320 с.
6. Бабаєв В.М., Торкатюк В.І. Проектний підхід в механізмі державного управління URL: <http://eprints.kname.edu.ua/29745/1/50.pdf>
7. The Definitive Guide to Project Management. Nokes, Sebastian. 2nd Ed.n. London (Financial Times / Prentice Hall): 2007.
8. Chatfield, Carl. A short course in project management. Microsoft.
9. P2M. PMAJ — Японська Асоціація Управління Проектами. URL: <http://www.pmaj.or.jp/>
10. Опис третього видання PMBOK® Guide на офіційному сайті PMI URL: <http://www.pmi.org/Marketplace/Pages/ProductDetail.aspx?GMProduct=>
11. PRINCE2 Офіційний огляд PRINCE2 на сайті OGS URL: http://www.ogc.gov.uk/methods_prince_2__overview.asp
12. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : Навчальний посібник / В. Д. Бакуменко. - К. : ВПЦ АМУ, 2011. – 444 с.

References

1. Mel`ny`k A. F. Derzhavne upravlinnya: pidruchny`k / A. F. Mel`ny`k, O. Yu. Obolens`ky`j, A. Yu. Vasina; za red. A. F. Mel`ny`k. – К. : Znannya, 2009. – 582 s.
2. Lazor O. Ya. Ekologichna eksperty`za: teoriya, metodologiya, prakty`ka: monografiya / O. Ya. Lazor ; za nauk. red. M. D. Lesechka. — L`viv: Liga-Pres, 2002. – 346 s.
3. Upravlinnya proektamy` : pidruchny`k / O.V.Ponomarenko, V.G.Gamayunov, T.K.Grechko, T.M.Gladchenko ta in.; za zag.red. O.V.Ponomarenko. – Donecz`k: Donbas-DonDUU, 2010. – 912 s.

4. Azarenkova G. M. Proektny`j analiz (v sxemax ta pry`kladax): navch. posibny`k / G. M. Azarenkova, R. O. Piskunov. – K. : UBS NBU, 2015. – 338 s.
5. Kal`ny`cz`ky`j A. Ye. Proektny`j analiz : navch. posib. / A. Ye. Kal`ny`cz`ky`j, M. A. Kal`ny`cz`ka. – Uzhgorod: Vy`d-vo UzhNU “Goverla”, 2014. – 320 s.
6. Babayev V.M., Torkatyuk V.I. Proektny`j pidxid v mexanizmi derzhavnogo upravlinnya URL: <http://eprints.kname.edu.ua/29745/1/50.pdf>
7. The Definitive Guide to Project Management. Nokes, Sebastian. 2nd Ed.n. London (Financial Times / Prentice Hall): 2007
8. Chatfield, Carl. A short course in project management. Microsoft.
9. P2M. PMAJ — Yapons`ka Asociaciya Upravlinnya Proektamy`. URL: <http://www.pmaj.or.jp/>
10. Opy`s tret`ogo vy`dannya PMBOK® Guide na oficijnomu sajti PMI URL: <http://www.pmi.org/Marketplace/Pages/ProductDetail.aspx?GMProduct=>
11. PRINCE2 Oficijny`j oglyad PRINCE2 na sajti OGS URL: http://www.ogc.gov.uk/methods_prince_2__overview.asp
12. Bakumenko V. D. Derzhavno-upravlins`ki rishennya : Navchal`ny`j posibny`k / V. D. Bakumenko. – K. : VPCz AMU, 2011. – 444 s.