

Т. П. Козаченко

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ НА ЗАСАДАХ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ: СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД

У статті визначено особливості проектного менеджменту та його зв'язок із публічним управлінням. Зокрема надано сутнісну характеристику феномену «публічне управління», «проектний менеджмент»; визначено основні інструменти, методи проектного менеджменту; окреслено основні засади проектного менеджменту; показано можливості публічного управління крізь призму основних засад проектного менеджменту.

Ключові слова: публічне управління, проектний менеджмент, нові можливості публічного управління.

Постановка проблеми. Виклики сьогодення дають підстави констатувати, що соціально-економічне життя України, як і більшості країн, перебуває в площині постійних змін та переорієнтації на нові стандарти. Суттєві реформи, що мають впроваджуватись та досягати чітко визначеного результату, потребують використання нових методів управління й державного регулювання процесів перетворень. У цьому контексті проектний менеджмент є тим вагомим надбанням корпоративних структур, що може бути успішно використане в публічному управлінні. Жорсткі вимоги до ефективності, продуктивності й контрольованості процесів, які мають сприяти підвищенню рівня життя суспільства та виходу на якісно новий рівень суспільного розвитку, зумовлюють необхідність застосування інструментів і методик проектного менеджменту на рівні держави.

Управління проектами сьогодні є однією з найбільш актуальних та прогресивних управлінських технологій, що продовжує швидко розвиватись. Напрямі застосування концепції проектного менеджменту надзвичайно багато, вони можуть охоплювати практично всі сфери людського життя, зокрема публічне управління. Проте сьогодні інструменти проектного менеджменту все ще не знайшли широкого застосування в органах влади [13].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

Сьогодні існує значний доробок щодо питань публічного управління та проектного менеджменту. Варто вказати таких авторів, як О.Оболенський, О. Амосов, Н.Гавкалова, В. Бакумен-

ко, С. Попов, І. Бегей; Н. Обушна, В. Солових, В. Мартиненко, які досліджували проблеми у сфері публічного управління. У працях Т. Затонацької, А. Омельчук, Л. Ричкіної, О. Федорчак та інших висвітлено різноманітні аспекти теорії та практики управління проектами. Упровадженню методології управління проектами у сфері публічного управління присвятили праці О. Кілієвич, В. Тертичка, К. Ващенко, Т. Безверхнюк, Т. Гречко.

Однак масштаб використання методів проектного менеджменту в публічному управлінні не відповідає потребам розвитку суспільства. Причиною цього може бути суттєва різниця між методологією управління проектами та теорією публічного управління. Тому ця проблема потребує подальшого ґрунтовного вивчення.

Мета статті. Головною метою роботи є обґрунтування нових можливостей публічного управління крізь призму основних засад проектного менеджменту. Для досягнення цієї мети необхідно надати понятійну та сутнісну характеристику феномена «публічне управління», «проектний менеджмент»; визначити основні інструменти, методи проектного менеджменту; окреслити основні засади проектного менеджменту; показати можливості публічного управління крізь призму основних засад проектного менеджменту.

Виклад основного матеріалу. Усе частіше в науковій літературі зустрічаються такі терміни, як «управління проектами», «проектне управління», «проектний менеджмент», «проектне управління в державному управлінні».

Спираючись на результати досліджень вітчизняних учених Т. Затонацької, А. Омельчука,

Л. Ричкіної щодо ефективності використання проектного управління при формуванні та реалізації державної політики в розвинених країнах світу, можна зробити висновок, що проектне управління є однією з найбільш актуальних та прогресивних управлінських технологій, що продовжує швидко розвиватись. Напрямі застосування концепції проектного управління надзвичайно багато, вони можуть охоплювати майже всі сфери людського життя, зокрема публічне управління.

Публічне управління в Україні проходить етап свого становлення. Так О. Оболенський зазначає, що становлення України повноцінним конкурентоспроможним партнером у світовому цивілізаційному та формаційному просторі потребує наукового обґрунтування засад публічного управління. Публічне управління – це здійснення сукупності раціональних (тобто запрограмованих і відокремлених за певними ознаками із можливих з урахуванням стану зовнішнього середовища) впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об'єкта управління для досягнення визначеної сукупності цілей [4, с. 3-4].

Реалії сьогодення та європейський вибір нашої країни вказують на необхідність змін через впровадження реформ у сфері публічного управління та змушують звернути увагу на основні чинники, які негативно впливають на ефективність діяльності органів влади в Україні, з точки зору зовнішньої ефективності можна визначити такі: використання старих механізмів управління; невміння максимально використати всі свої потенційні можливості, надані чинним законодавством. А з точки зору внутрішньої ефективності визначають такі: гаяння занадто багато часу на ведення документації, на «паперову» роботу, недостатнє використання сучасних можливостей збереження, оброблення і передання інформації; нестача у багатьох співробітників знань, умінь і навичок, необхідних у їхній практичній роботі, особливо низький рівень володіння сучасними інформаційними технологіями; структурна недосконалість організацій стосовно чіткості структури внутрішньої підпорядкованості і внутрішніх інформаційних потоків [6, с. 66].

У межах нашого дослідження визначимо особливості проектного менеджменту та його зв'язок із публічним управлінням. Обидва по-

няття є різновидом одного наукового напряму – управління. Як відомо, такий науковий напрям, як «управління (менеджмент)» поділяється на дрібніші напрями: американський, японський, банківський, високоефективний, кадровий, маркетинговий, операційний, фінансовий, менеджмент зовнішньоекономічної діяльності, освіти, торгівлі, якості, управління проектами та державне управління тощо. Аналіз цього переліку «менеджментів» показав, що ці напрями часто відрізняються один від одного тільки на 10-30%. Решта – це загальні теоретичні положення і підходи управління [7, с. 57-59].

У найзагальнішому розумінні проект (англ. project) – це щось, що задумується чи планується. У контексті концепції проектного менеджменту під терміном «проект» розуміється система сформульованих завдань, фізичних об'єктів, технологічних процесів, технічної та організаційної документації, що створюються й уводяться для реалізації цих завдань, а також сукупність матеріальних, фінансових та інших ресурсів і управлінських рішень щодо їх виконання [2].

Розглядаючи проекти механізмом досягнення цілей організації та ґрунтуючись на ключових принципах проектного управління, проект можна визначити як системний комплекс заходів, спрямованих на досягнення оригінальних цілей розвитку через реалізацію якісних, незворотних змін стану організації, що відбуваються протягом певного періоду з визначеним бюджетом та обмеженими ресурсами.

Зазначимо, що принципами розроблення як програм, так і проектів є принципи комплексності, обґрунтованості, реальності, оптимальності, спадкоємності (наступності) (враховується вихідний (початковий) стан та тенденції розвитку), завершеності, зорієнтованості на кінцевий позитивний результат. Наразі не існує уніфікованої класифікації проектів, тому доцільно використовувати багатомірний підхід, базуючись на різних класифікаціях проектів.

У державі під назвою «проект» реалізується значна кількість конкретних справ (оригінальних, епізодичних, самодостатніх). Часто вони не сприймаються фрагментами певної стратегії чи програми, не складають системи. Стосуються різноманітних сфер і напрямів діяльності. Формуються і реалізуються незалежно один від одного, від загальносуспільних інтересів, від перспектив розвитку [1, с. 21]. Будь-який проект проходить у процесі реалізації певних стадій

(етапів). Для того, щоб провести його через ці етапи, ним потрібно управляти. Сьогодні важко представити хоча б один значний проект, який здійснювався б поза межами методології проектного менеджменту.

Існують більш розгорнуті підходи до визначення фаз проекту. Наприклад, можна виділити такі фази, як аналіз проблеми, розроблення концепції проекту, детальне подання проекту, виконання проекту, розвиток, завершення, використання результатів реалізації проекту, ліквідація тощо [12].

Проектне управління (англ. Project Management) – це сфера діяльності, у процесі якої визначаються та досягаються цілі проекту при балансуванні між обсягом робіт, ресурсами (кошти, праця, час, матеріали, енергія, простір тощо), якістю та ризиками [1; 10, с. 17-24].

Напрямі застосування концепції проектного менеджменту надзвичайно багато, вони можуть охоплювати практично всі сфери людського життя, зокрема державне управління. Проте сьогодні інструменти проектного менеджменту все ще не знайшли широкого застосування в органах публічної влади [1, с. 21].

Однак на сучасному етапі, з одного боку, поки що існує вагомий розрив між розвитком теорії управління проектами та практикою її використання, а з іншого – нові сфери застосування методології управління проектами потребують подальшого розвитку й адаптації відомих методів та інструментарію до конкретних нових умов розвитку.

За методологією інституту з управління проектами Project Management Institute (PMI) процес проектного управління складається з таких процедур: визначення вимог до проекту, постановка чітких і досяжних цілей, балансування конкуруючих вимог за якістю, можливостями, часом і вартістю, адаптація специфікацій, планів і підходів для потреб і проблем різних стейкхолдерів [8].

Методологія проектного управління сьогодні вважається одним із найбільш прогресивних напрямів менеджменту, що дає можливість отримувати заплановані якісні результати з дотриманням заданих часових та фінансових обмежень. Проектний менеджмент у загальному вигляді вимагає уваги до таких питань, як менеджмент вимог, проектна культура, комунікації, документування, якість, ризик-менеджмент, методи генерування ідей, і розглядає всі необхідні роботи в контексті фаз проекту (стратегічна, планування, реалізація та закриття) [14]. Методологія проектного підходу передбачає розроблення, реалі-

зацію та розвиток проекту – складної системи, що відтворюється та функціонує в динамічному зовнішньому середовищі. Головними елементами проекту є задум, ідея (проблема, завдання), засоби їх реалізації (вирішення проблеми) та результати, що здобуваються в процесі реалізації проекту. Виділяють чотири фази проекту, що послідовно чергуються протягом його життєвого циклу: концепція проекту (формування задуму (ідеї), постановка завдань); розроблення та підготовка проекту; реалізація проекту; закінчення проекту. Кожна з фаз характеризується набором більш-менш сталих елементів та певною технологією виконання [12].

Доцільність застосування методології управління проектами для розроблення та здійснення програм і проектів у сфері державного управління зумовлена такими аргументами [13, с. 24-26]: розроблення та втілення державних програм незалежно від рівня, враховуючи їхню складність та багатоаспектність, вимагає застосування інструментів проектного менеджменту; управління проектами є універсальною концепцією, що може застосовуватись для здійснення будь-яких проектів в усіх галузях та напрямках, починаючи з освіти, науки та медицини і завершуючи важкою промисловістю, збройними силами та оборонним комплексом; проектний підхід передбачає чіткий розподіл цілей, завдань, функцій та обов'язків щодо реалізації проекту, що полегшує оцінку та підвищує контроль за виконанням завдань підлеглими; за допомогою проектного підходу здійснюється зворотний зв'язок із населенням країни, що дає змогу громадянам краще оцінити діяльність органу державного управління.

Сьогодні важливим питанням щодо застосування механізму проектного менеджменту у сфері публічного управління є вивчення досвіду його впровадження в бізнесі та перенесення цієї практики у сферу публічного управління.

Зокрема зазначимо, що у бізнесі існують глобальні тенденції, що дозволяють говорити про застосування проектного підходу, тобто зростання частки і значення діяльності, пов'язаної зі здійсненням проектів. Найважливішими серед них є такі: перехід від регулювання і концентрації до координації і розподілу; скорочення життєвого циклу виробів і послуг, особливо термінів розроблення і запуску; персоналізація попиту та пропозиції, продуктів і послуг; портфельний підхід до управління проектами забезпечує суттєві вигоди. До їх складу належить можливість поглянути на проекти в глобальному

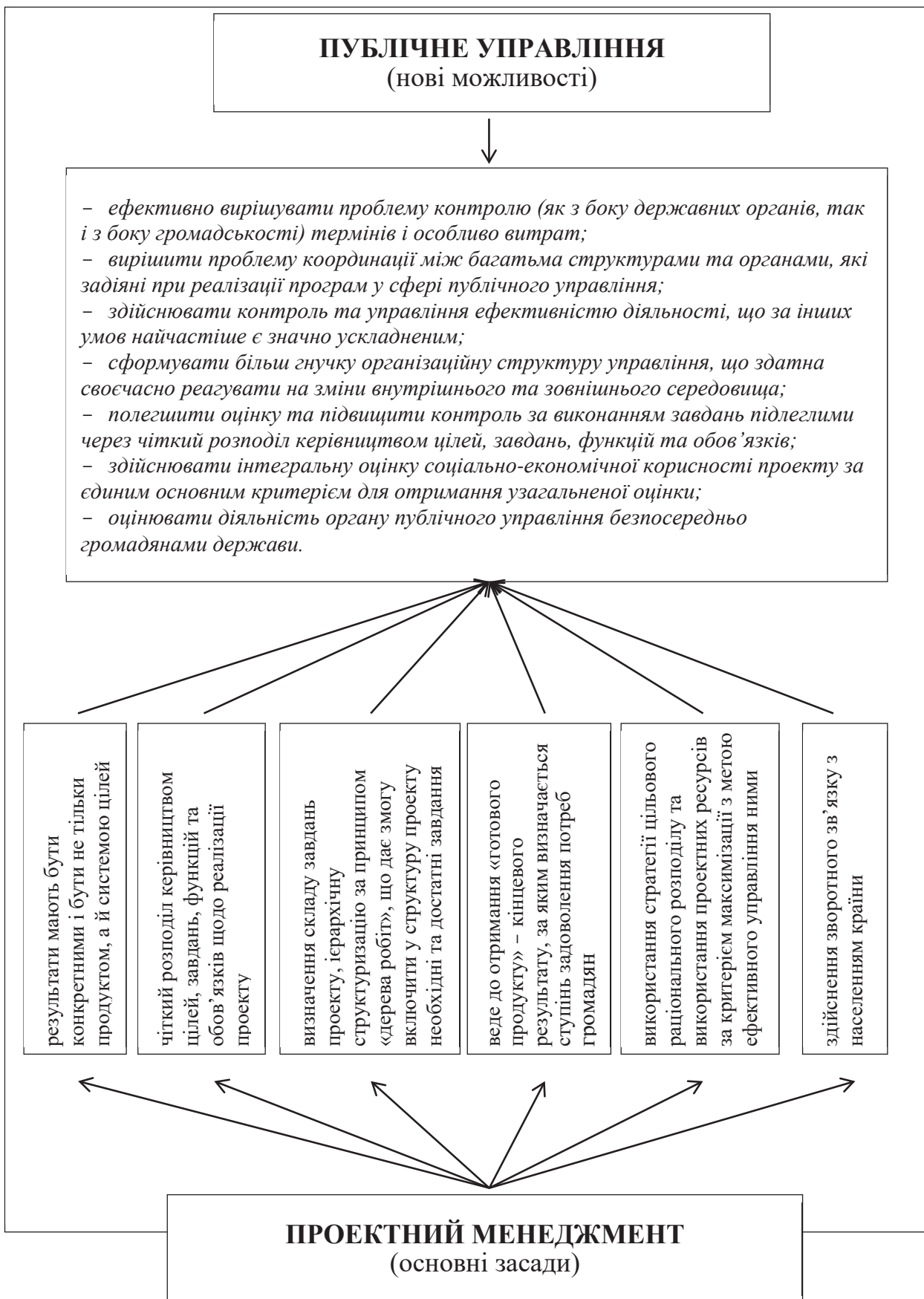


Рис. 1. Можливості публічного управління на засадах проектного менеджменту

контексті, що відображає стан справ у цілому [3].

Можна визначити два основних підходи щодо ефективності діяльності органів публічної влади. Перший функціонує в межах так званої «традиційної» моделі державного управління, організаційна ефективність у якій пов'язана з організаційними процесами, і може бути поставлено знак рівності між поняттями «ефективність» та «якісне виконання функцій», що призводить до ігнорування зовнішніх стосовно організації інтересів. Другий підхід до розуміння ефективності сформувався в межах «нового публічного менеджменту», що знаменує перехід від адміністрування до менеджменту. Зміщення акцентів у діяльності публічних організацій на результати потребує від організацій чіткого визначення своєї місії, цілей і завдань [6, с. 67].

В Україні вже розпочато впровадження технологій проектного менеджменту. Підтвердженням цьому є державні документи: національні проекти, дорожні карти, інноваційні програми тощо (наприклад, національна екологічна політика (стратегія) до 2020 року для реалізації заходів передбачає плани дій, розрахований на 5 років, стратегія сталого розвитку «Україна-2020»; для реалізації заходів передбачено дорожні карти).

Ми погоджуємось із думкою вчених щодо необхідності впровадження в Україні нових моделей публічного управління (концепція В. Солових, нова модель Н. Обушної, «хороша» модель І. Понкіна), але в межах нашого дослідження пропонуємо зосередитись саме на засадах проектного менеджменту, які, крім вже запропонованих науковцями, мають бути тим самим підґрунтям при формуванні сучасної моделі публічного управління, зокрема дадуть змогу визначити суттєві можливості публічного управління (рис.1).

Уважаємо, що побудова нової моделі публічного управління, яке ґрунтується на засадах проектного менеджменту, дасть змогу:

- ефективно вирішувати проблему контролю (як з боку державних органів, так і з боку громадськості) термінів і витрат. Серед основних засад, на яких пропонує будувати нову модель публічного управління Н. Обушна [5], є її посилення функції контролю;

- вирішити проблему координації між багатьма структурами та органами, які задіяні в реалізації програм у сфері публічного управління. У працях І. Чикаренко [13, с. 24-26] можемо знайти підтвердження нашої думки, а саме: механізми управління проектами дають змогу вирішити проблему відсутності нормальної коорди-

нації між багатьма структурами та органами, які задіяні при реалізації програм у державній сфері, що може повністю паралізувати перебіг робіт;

- здійснювати контроль та управління ефективністю діяльності, що за інших умов найчастіше є значно ускладненим. О. Соснін [6, с. 66] теж торкається цієї теми та зазначає, що серед основних чинників, які негативно впливають на ефективність діяльності органів влади в Україні є відсутність чіткого розмежування повноважень між владними суб'єктами; відсутність «прозорості» власної діяльності;

- сформуувати більш гнучку організаційну структуру управління, що здатна своєчасно реагувати на зміни внутрішнього та зовнішнього середовища. Це твердження співзвучне з висновками В. Солових [9] у пропонуванні Концепції публічного управління;

- полегшити оцінку та підвищити контроль за виконанням завдань підлеглими через чіткий розподіл керівництвом цілей, завдань, функцій та обов'язків. «Новий публічний менеджмент» передбачає перехід від системи, у якій люди, відповідальні за виконання правил, до системи, у якій вони відповідальні за досягнення результатів, у якій вони керуються у своїй діяльності цілями, а не правилами і нормами», – стверджує О. Соснін [6, с. 67];

- здійснювати інтегральну оцінку соціально-економічної корисності проекту за єдиним основним критерієм для отримання узагальненої оцінки. Цей висновок співзвучний із висновками Т. Безверхнюк, яка зазначає, що роль державного управління повинна зводитись до ефективного управління проектами, з'ясування спільних тенденцій різновекторних проектів; до узагальнення безсистемних та хаотичних проектів; до виявлення реальної потреби суспільства у запровадженні проектів [1, с. 21];

- оцінювати діяльність органу публічного управління безпосередньо громадянами держави. Підтвердження знаходимо у працях О. Оболенського [4, с. 3–4], який указує на те, що публічне управління має здійснюватися на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб'єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкта управління.

Таким чином, через наявність чітких параметрів у проектному підході (ресурсів, виконавців, масштабів робіт тощо), його застосування в публічному управлінні дасть змогу результативно та ефективно досягати поставленої мети у вигляді вирішення суспільно важливих питань.

Висновки і пропозиції. Отже, сьогодні потужним стимулом в Україні є вибір вектора розвитку публічного управління на засадах проектного менеджменту, базовим принципом якого є принцип програмування, який передбачає розроблення багаторічних планів розвитку та підпорядкованих галузевих чи інтегрованих операційних програм на партнерських засадах між органами влади різних рівнів.

Список використаної літератури:

1. Безверхнюк Т. Проектно-орієнтований підхід як нова філософія організації управління державними програмами і проектами. Науковий вісник академії муніципального управління: зб. наук. пр. Київ: Академія муніципального управління, 2011. Вип. 3. С. 17–24
2. Кочетков А. Управление проектами. Санкт-Петербург: Два Три, 1993. С. 446.
3. Лашук А. Формування і управління портфелем проектів. Глобалізація та управління проектами у XXI столітті: матер. наук.-практ. конф. (Львів, 9-10 жовт. 2013 р.) Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2013. С. 100–109.
4. Оболенський О. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / [за наук. ред. Ю. Ковбасюка, С. Романюка, О. Оболенського]. Київ: НАДУ, 2014. Т. 1. С. 4.
5. Обушна Н. Новий публічний менеджмент як сучасна модель регулювання суспільних відносин. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2015. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_2_5.
6. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. С. Чернова та ін. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.
7. Рач В., Запорожченко В.А. Роль и место управления проектами в развитии социально-экономических систем. Глобалізація та управління проектами у XXI столітті: матер. наук.-практ. конф. (Львів, 9-10 жовт. 2003 р.). Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2003. С. 57–59.
8. Руководство по управлению инновационными проектами и программами P2M: т. 1, версия 1.2 / пер.на рус.язык под ред. С. Бушуева. Киев: Наук.світ, 2009. 173 с.
9. Солових В. Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління. Публічне управління: теорія та практика. 2014. С. 18-25.
10. Технології управління соціальними проектами: монографія / За заг. ред. Т. Безверхнюк. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. 292 с.
11. Федорчак О. Проектний підхід як інноваційний механізм державного управління. Державне управління: теорія та практика. Київ: НАДУ, 2006. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2006-1/txts/TEKNOLOGIYA/06fovmdm.pdf>.
12. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України. практ. посіб. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 80 с
13. Чикаренко І. Проектний підхід як один із засобів підвищення ефективності діяльності. Теорія та практика державного управління. Матер. IV міжнар. наук. Конгресу (26 лют. 2004 р.) Х.: ХРІДУ НАДУ «Магістр», 2004. С. 24–26.
14. M. Daud Alam., Uwe F. Guhl. Project-Management in Practice. A Guideline and Toolbox for Successful Projects. Springer – Verlag GmbH Germany. 2016. 183 p

Козаченко Т. П. Публічне управління на основах публічного менеджменту: сучасний погляд

В статті визначені особливості проектного менеджменту та його зв'язок з публічним управлінням. В частині представлено суттєві характеристики феномена «публічне управління», «проектний менеджмент»; визначені основні інструменти, методи проектного менеджменту; описані основні принципи проектного менеджменту; показані можливості публічного управління через призму основних принципів проектного менеджменту.

Ключові слова: публічне управління, проектний менеджмент, нові можливості публічного управління.

Kozachenko T. P. Public management on the basis of project management: modernism

In the present article the features of project management and its relationship with public management. In particular, an essential characteristic of the phenomenon of “public management”, “project management” is provided; basic tools, methods of project management are defined. Based on the results of the study, the opportunities for public management through the prism of the basic principles of project management have been determined.

Key words: public management, project management, new opportunities for public administration.