

УДК 35.078.7

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-2.22>**Р. Ю. Олійник**аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРОЕКТНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ОСОБЛИВОСТІ КЛЮЧОВИХ КОНЦЕПТІВ ТА ЗАСТОСУВАННЯ У ПУБЛІЧНОМУ СЕКТОРІ

У статті систематизовано науково-дослідні позиції теоретиків-експертів у галузі проєктного менеджменту загалом та у сфері державного управління зокрема з метою визначення змісту ключових категорій, значущих для прикладного застосування управління проєктами (проєкт, програма). Обґрунтовано доцільність розмежування цих понять. Доводиться, що проєкт є етапом програми, яка складається з низки проєктів і підпорядкована об'єднаній меті стратегії (комплексного планування). Наголошується на міждисциплінарному характері проєктного менеджменту як предмету наукового дослідження, а також прикладному потенціалі використання на загальносуспільному рівні як універсальної методології соціального, політичного, підприємницького, громадського та публічного управління.

Ідентифіковано особливості управління проєктами у царині державного управління: розширена нормативно-правова база; мультипартисипаторність (велика кількість учасників з різних суспільних секторів); використання державних ресурсів, враховуючи фінансові; складність визначення пріоритетів; труднощі оцінки ефективності проєктів, що викликані специфікою критеріїв.

Обґрунтовано необхідність еволюційного переходу від функціональної моделі до проєктного менеджменту у державному управлінні, що приведе до поступального переходу без криз та спротивів радикальним заходам з боку внутрішньої ієрархії системи державного управління та планомірних організаційних змін.

У підсумку запропоновано уніфікацію серед теоретиків і практиків понятійно-категоріального апарату, що має спростити науковий та прикладний дискурси, а також організаційні процедури. Окрім того, стверджується, що виокремлення особливостей управління проєктами у публічному секторі доповнює розуміння сутності останнього й полегшує ідентифікацію умов для його конструктивного використання.

Ключові слова: проєкт, програма, управління проєктами, державне управління, ефективність, приватний сектор, прибуток, громадський сектор, мета, функціональне управління.

Постановка проблеми. Суспільний розвиток, що проявляється, зокрема, у досягненнях наукового, інформаційного та технологічного складників, розробка нових теоретичних конструктів з управління (новий публічний менеджмент, належне врядування, публічне служіння тощо), розвиток інститутів громадянського суспільства, а також зміна ролі держави в соціально-управлінських процесах призводить до актуалізації інноваційних методів керування публічною сферою. У результаті відбувається доповнення або заміна функціональної моделі державного

управління проєктним підходом, запозиченим із бізнесової царини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття та явище проєктного менеджменту та перспективи його використання у державному управлінні досліджуються такими українськими та зарубіжними науковцями, як О. Зотов, О. Кавтиш, Д. Кульчицька, І. Кульчицький, П. Мартін, Н. Парасюк, Л. Телишевський, А. Товба, О. Федорчак, В. Худолей, П. Цегольник, Г. Цинес тощо. Однак аспект понятійно-категоріального інструментарію, а також специфіка проєктного підходу у державному управлінні та його відмінності від аналогу у бізнесовій сфері є недостатньо висвітленими у вітчизняній науково-дослідній літературі.

Саме тому **мета статті** полягає в обґрунтуванні ключових категорій проектного підходу, а також виявленні специфіки його реалізації у державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні проекти, програми та стратегії розвитку визнаються найважливішими елементами досягнення стратегічних цілей організації як у бізнес-середовищі, так і в державному секторі. Таким чином, концепти стратегії розвитку, управління проектами стали ключовими умовами в поточній діяльності публічної адміністрації з реалізації державної політики, надання послуг, розробки національних програм або використання матеріальних і фінансових ресурсів, призначених для цих цілей. Мікроекономічні межі використання проектів на галузевому рівні досягли макроекономічної величини, що представляють собою загальний шлях, через який громадське, а також приватне середовище відповідають на складність зовнішнього середовища [1].

Підхід «управління проектами» використовується все частіше, а ключові елементи управління проектами (методи, інструменти аналізу, оцінки, процеси тощо) інтегруються в наявну практику.

Спеціалізована література пропонує різноманітні визначення понять «проект» та «управління проектами», оскільки проект є мультидисциплінарним словом, що набуває різних значень залежно від сфери застосування (інжиніринг, архітектура, управління, державне управління). Визначення цих концептів особливо підкреслює атрибути та характеристики з точки зору практики та досвіду, що стосується професійного поля їх застосування. «Проект», згідно з визначенням, запропонованим Інститутом управління проектами, є тимчасовим зусиллям, спрямованим на створення унікального продукту або послуги з обмеженими ресурсами [2].

На думку Г. Керзнера, проект також означає ряд заходів, які мають конкретні цілі, що мають бути виконані, з чітко визначеним початком і кінцем, що мають обмежений бюджет і використовують людські та матеріальні ресурси [3]. Уся науково-дослідна література, незалежно від сфери застосування, визначає проект

як тимчасову діяльність з чітко визначеним початком і кінцем, який спрямований на досягнення певних встановлених цілей і завдань, що призведе до вигоди, зміни або доданої вартості.

Навіть у науковій галузі з державного управління поняття «проект» часто використовується з різними значеннями. Зокрема, Дж. Келлі запропонував широке розуміння змісту цього терміну, стверджуючи, що діяльність, яка є специфічною для державного сектору, може бути структурована програмно [4]. У традиційному процесі планування організації з ієрархічним управлінням, управління програмами є важливим механізмом структурування діяльності та прийняття на себе відповідальності [5; 6]. Ці проекти характеризуються специфічною ієрархічною структурою у досягненні стратегічних цілей організації, розділяючи їх на реалізацію «частин». Для досягнення успіху в їх реалізації останні потребують стабільного клімату і простих операцій [7].

Проте між поняттями «програма» і «проект» встановлено чітке розмежування, зокрема, це стає зрозумілим із визначення, запропонованого Європейською Комісією, – «проект є першим підрозділом програми». Таким чином, програми є численними заходами, що здійснюються протягом більш тривалих періодів часу для досягнення певних цілей, порівняно з проектами, які розробляються протягом більш короткого і фіксованого періоду часу. Програма – це комплекс заходів та проектів, об'єднаних для досягнення певних стратегічних переваг [8]. Іншими словами, програма являє собою групу проектів, спрямованих на отримання вигод, які не можуть бути досягнуті окремими проектами. Тому програми представляють собою портфель додаткових проектів.

Що стосується управління проектами, то воно представляє процедурні рамки та тимчасовий характер проектів, які контрастують з поточними операціями, процесами та діяльністю організації, які є повторюваними, постійними та оперативними, виконуються з метою надання послуг та/або продуктів. На практиці ці два типи управління (проектне та функціональне) відрізняються тією мірою, якою

вони потребують розробки певних технічних навичок і тактик, а також відмінних стратегій управління. Першим завданням управління проектами є досягнення всіх поставлених цілей з урахуванням наявних обмежень: бюджету, часу, ресурсів. Другою проблемою є максимізація результатів, отриманих у вищезазначених умовах.

Проекти головним чином здійснюються у бізнесовому, державному та громадському секторах. Відповідно, особливості проектів залежать від характеристик сектора, в якому вони реалізуються. Що стосується особливостей державних проектів, то останні мають безпосереднє відношення до специфіки управління та процесу прийняття рішень. Завданнями публічної адміністрації є надання послуг населенню, реалізація державної політики та національних програм реалізації стратегій та проектів, за певних бюджетних обмежень або з обмеженими людськими, матеріальними та фінансовими ресурсами. Можна виділити наступні особливості, характерні для управління проектами на рівні державного управління:

1) існування нормативно-правової бази, яка визначає загальну діяльність і призначена для державних установ, які виконують зокрема проекти. Ці норми є набагато більш деталізованими, ніж правові норми, що регулюють бізнес-сектор;

2) існування великої кількості учасників, що задіяні і підзвітні суспільству. До партисипантів належать державні установи, агентства, державні службовці, засоби масової інформації разом з громадянами, групи інтересів, політичні актори;

3) використання державних ресурсів для здійснення урядових проектів, що фінансуються з державного бюджету. Це підвищує відповідальність політиків та державних менеджерів, тим більше, що надзвичайно важко виміряти ефективність публічного проекту, на відміну від приватного сектора, де це може бути зроблено значно легше, адже прибуток виступає критерієм оцінки успіху. З іншого боку, важко оцінити суспільні вигоди, оскільки виникає складність з їх використанням у якості інструментів оцінки показників (наприклад, аналіз витрат та вигод, норма прибутку). Державні службовці схильні

оцінювати ефективність проектів і вигоди, використовуючи якісні, а не кількісні показники;

4) виявлення труднощів у визначенні пріоритетів та диференціації урядових проектів. У діловому секторі проекти диференційовані на основі принципу прибутковості, який не може бути застосований до публічних проектів, що робить необхідним реалізацію системи, яка відрізняється від тієї, що використовується в приватному секторі і полягає у виявленні та аналізі різних груп інтересів, для яких здійснюється проект;

5) відмінності, що виникають під час оцінки діяльності проектів або організаційної спроможності реалізувати проекти, через те, що різні цілі оцінки призводять до різних результатів.

Враховуючи той факт, що державна адміністрація стикається з низкою досить складних питань, управління проектами переходить до використання програмного менеджменту, і тут ми маємо на увазі національні стратегічні програми для різних секторів суспільного розвитку, таких як охорона здоров'я, освіта, соціальний захист тощо. Як вже зазначалося раніше, програма являє собою групу взаємопов'язаних проектів, які здійснюються скоординовано для досягнення переваг, які неможливо досягти окремо одним проектом. Програми можуть включати елементи, які перевищують досягнення мети структурних проектів. Важливо, щоб цей аспект був врахований, оскільки він відображає той факт, що протягом тривалого часу управління проектами не використовувалося як бізнес-підхід, а як методологія планування діяльності. Але наприкінці XX століття ситуація змінилася, щоб перетворити управління проектами у бізнес-секторі на філософію управління всім суспільством. Таким чином, проясняється ставлення державного сектору до проектного підходу, а також особлива увага, яка сьогодні приділяється проектному менеджменту у цій сфері суспільного управління. Відповідно, існує відмінність між розумінням ключових концептів, але також відношенням і підходом між приватним і державним секторами, що стосується управління проектами.

Отже, проекти та програми є важливими інструментами, що використовуються у реалізації стратегічних планів приватних або публічних організацій. Виходячи з цього теоретичного зв'язку між проектами, управлінням проектами та організаційним розвитком, розвинені країни розробляють багаторічні стратегії зростання. Незважаючи на те, що людський потенціал є основним ресурсом у кожній установі і єдиним, що може призвести до ефективності, коли належне управління впроваджено на практиці, а навички, знання та досвід персоналу визнані важливими для досягнення встановлених цілей та реалізації проекту [9], вищезазначене є недостатнім елементом для забезпечення ефективності управління. Спеціально для програм, де стратегічне бачення реалізується з високим ступенем невизначеності, високорозвинені управлінські навички також необхідні на організаційному рівні.

Потреба та необхідність удосконалення структурних і управлінських здібностей організації в приватному секторі, а також тих, що працюють у державному секторі, також актуалізується в науково-дослідній літературі, незалежно від того, чи є акцент на організаційних та управлінських здібностях або на здатності до проектного управління. Таким чином, для реалізації проектів необхідні методи та навички, експертиза, що стосується реалізованих проектів, а також управлінські навички адміністрування обмежених бюджетів, команд реалізації та процедурних та адміністративних організаційних аспектів впровадження, моніторингу та оцінки.

Логічно вмотивовано те, що не можна говорити про радикальні структурні, організаційні чи управлінські зміни, коли висувається ідея адміністрації на основі проектів. Проте слід враховувати тимчасові або постійні організаційні зміни, через які приватні або публічні організації послідовно і програмно визначають свої процеси та діяльність, делегують чітко визначені та встановлені атрибути та ролі, використовують сучасні інструменти та методи, специфічні для управління проектами, для розвитку своїх управлінських здібностей, для кращого

досягнення цілей, для яких вони були створені.

Адміністрація, яка реалізує елементи, специфічні для управління проектами і часто використовує проекти та програми для здійснення унікальних процесів, із середньою або високою складністю, може вважатися адміністрацією на основі проектів. Адаптована концепція адміністрування на основі проектів встановлює передумови, згідно з якими існує зв'язок між фокусом на проектах і отриманими результатами, між зрілістю управління проектами та конкурентоспроможністю, ефективністю та елементами розвитку. Що стосується ефективного лідера (керівника публічного проекту) в публічних організаціях, це той, хто чинить позитивний вплив, впливаючи на поведінку та продуктивність інших.

Говорячи про управління державними установами варто звернути увагу на максимізацію критичних факторів успіху, таких як стратегічний потенціал прийняття рішень, що є відправною точкою у формулюванні стратегій та цілей, встановлених через стратегії та програми. Необхідність адаптації організаційних підходів та аспектів до проектів та меж, запропонованих керівництвом проекту, полягає в тому, що уряди традиційно неефективні у розробці національних проектів або навіть програм, якщо вони реалізуються як прості плани дій, без додаткових асигнувань. Неефективність цього підходу пов'язана з тим, що проекти – це не просто звичайні процеси або операції, які представляють собою набір спеціально розроблених структур, отже, управління проектами відрізняється від оперативного.

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження можна констатувати, що використання проектного менеджменту у сфері державного управління вимагає чіткого розуміння змісту таких понять, як «проект» та «програма», беззаперечного розмежування цих двох категорій, а також уніфікації серед теоретиків і практиків понятійно-категоріального апарату, що спростить науковий та прикладний дискурси, а також організаційні процедури. Окрім того, виокремлення особливостей управління проектами у публічному секторі доповнює

розуміння сутності останнього й полегшує ідентифікацію умов для його конструктивного використання. Подальші наукові розвідки можуть бути присвячені як деталізації інструментів проектного підходу у публічній сфері, так і дослідженню секторної специфіки його використання.

Список використаної літератури:

1. Gareis R. Happy Projects. ASE Printing House. Bucharest. 2010. P. 79–86.
2. A Guide to the Project Management Body of Knowledge. Project Management Institute. Pennsylvania, USA. 2000.
3. Kerzner H. Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling and Controlling. USA. 2003. P. 230–267.
4. Kelly J. Male S. A Study of Value Management and Quantity Surveying Practice. Occasional Paper. London. 1988.
5. Pressman J., Wildavsky A. Implementation. Bekeley, University of California Press. 1984. P. 167–210.
6. Van Gunsteren H. The quest for control: a critique of the rational-central-rule approach in public affairs. London, John Wiley and Sons. 1976. P. 317–420.
7. Mintzberg H. The rise and fall of strategic planning. New York, The Free Press. 1994.
8. Turner J., Simister S. The grower handbook of project management. 2004. P. 110–210.
9. Gomes C., Lisboa J. Project management in the context of organizational change. International Journal of Public Sector Management. 2008. Volume 21. No. 6, P. 573–585.

Oliynyk R. Project management: peculiarities of key concepts and application in public sector

The article analyzes the research positions of expert theorists in the field of project management in general and in the field of public administration in particular, in order to determine the content of key categories relevant to the applied application of project management (project, program). The expediency of delimiting these concepts is substantiated. It turns out that the project is a stage of the program, which consists of a number of projects and is subject to a unifying strategy goal (integrated planning). The interdisciplinary nature of project management as a subject of scientific research is emphasized, as well as applied potential of its usage at the general social level as a universal methodology of social, political, entrepreneurial, civil and public administration.

The peculiarities of project management in the sphere of public administration were identified: extended regulatory framework; multi participation (a large number of participants from different social sectors); usage of state resources, including financial ones; complexity of prioritization; difficulties in evaluating the effectiveness of projects caused by specific criteria.

The necessity of an evolutionary transition from the functional model to project management in public administration is substantiated, which could lead to a steady transition without crisis and resistance to radical measures by the internal hierarchy of the system of public administration and planned organizational changes.

As a result, unification of the conceptual-categorical apparatus among the theorists and practitioners is proposed, which should simplify scientific and applied discourses, as well as organizational procedures. In addition, it is argued that the identification of project management features in the public sector complements the understanding of the essence of the latter and facilitates the detection of conditions for its constructive usage.

Key words: project, program, project management, public administration, efficiency, private sector, profit, public sector, purpose, functional management.