

К. В. Беда,
аспірант 2-го року, ХНУ імені В.Н. Каразіна

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОЕКТІВ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В РАМКАХ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ

Е. Beda,
PhD student, V.N. Karazin KNU

IMPLEMENTATION OF PROJECTS BY PUBLIC AUTHORITIES WITHIN THE NATIONAL TARGET PROGRAMS

У статті розглядається проблематика реалізації проектів в рамках державних цільових програм. Підвищення ефективності реалізації заходів державних цільових програм можливе шляхом впровадження проектного управління. В роботі представлені модель управління офісом проектів та функціонально-організаційна модель ОУП для реалізації державних цільових програм.

This paper deals with the problems of implementation of projects under government programs. The improvement of the effectiveness of the measures the state target program is possible through the implementation of project management. This paper presents a model project management office and functional organizational model for PMO implementation of government programs.

*Ключові слова: державні цільові програми, проектне управління, офіс управління проектами.
Key words: state targeted programs, project management, project management office.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Цільові програми є одним з найважливіших засобів реалізації структурної, науково-технічної та інноваційної політики держави, активного впливу на її соціально-економічний розвиток. Вони зосереджені на реалізації великомасштабних, найбільш важливих для держави інвестиційних, науково-технічних та інноваційних проектів, спрямованих на вирішення системних проблем, що входять до сфери компетенції державних органів виконавчої влади.

Останнім часом все більше державних організацій України намагаються застосовувати проектний підхід до своєї діяльності і зіштовхуються зі складністю адаптації інструментів проектного менеджменту до українського державного управління сучасного стану та нестачею методологічних розробок проектно-орієнтованого розвитку регіонів [1].

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ ОСТАННІХ РОКІВ

Серед зарубіжних і вітчизняних вчених, які у різні проміжки часу досліджували основи менеджменту, про-

ектне управління, іноваційний менеджмент вітчизняних підприємств, антикризовий менеджмент та державне управління, можна виділити наступних: В.М. Бабаєва, С.Д. Бушуєва, Н.С. Бушуєву, В.Г. Воронкову, В.В. Морозову, Т.Є. Пенкіну, В.І. Польшакова, В.А. Рача, А.І. Рибача, С.М. Соболев, Ю.М. Теслі, Ю.П. Шарова, З.Є. Шершньову та ін. Але використання методів проектного менеджменту в державному управлінні є незначним та не відповідає потребам розвитку держави.

ЦІЛІ СТАТТІ

Визначити проблеми на шляху реалізації пріоритетних національних проектів та державних цільових програм.

Визначити сутність проекту, програми та проектного управління.

Розкрити зміст та сутність офісу управління проектами.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних доку-



Рис. 1. Процеси, що регламентуються системою управління державними цільовими програмами

Джерело: складено автором.

ментів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави, визначає Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України" [2]. Закон України "Про державні цільові програми" визначає засади розроблення, затвердження та виконання державних цільових програм [3]. Також треба відзначити "Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм" затверджені Міністерством економіки України від 24.06.2010 року. Методичні рекомендації призначені для оцінки економічної і соціальної ефективності виконання завдань і заходів державних цільових програм, визначенню основних принципів та методологічних підходів щодо формування системи кількісних і якісних показників (індикаторів) оцінки ефективності ДЦП з урахуванням специфіки окремих програм [4]. Дані нормативно-правові документи є методологічною основою у визначенні засад управління державними цільовими програмами. Проте багато методологічних питань, що відповідали б сучасним концепціям менеджменту, залишаються не визначеними. Особливо, могли б бути корисними практичні рекомендації антикризового менеджменту та методологія прийняття рішень у процесі реалізації проектів, що досить активно застосовується на рівні компаній. Але дані концепції можливо адаптувати та використовувати й на державному рівні.

Реалізація пріоритетних національних проектів та цільових програм на державному та регіональному

рівнях стикається з рядом досить закономірних труднощів. Це обумовлено наступними причинами:

- відсутністю напрацьованих практик, методичних документів, що відповідають перетворенням в країні та сучасним концепціям менеджменту;
- нестачею і складністю залучення кваліфікованих спеціалістів до проектів;
- специфікою взаємовідносин між різними органами і рівнями влади;
- неможливістю прямого запозичення досвіду та кращих практик проектного менеджменту з комерційної сфери діяльності.

У проектному менеджменті виділено три джерела народження проектів — проблема, вимоги та місія. Проект визначається як "запланований якісний перехід певної системи на більш високий рівень розвитку за рахунок оптимального використання внутрішніх ресурсів" [5]. Отже до проектів можливо віднести великий спектр антикризових заходів та заходів для розвитку, таких як, наприклад, "програми регіонального розвитку", "державні цільові програми". Чатфілд К. визначає проект як обмежений часовими рамками процес, що має визначений початок та кінець, зазвичай обмежений датою, але також може обмежуватися фінансуванням або досягненням результатів [6], який здійснюється для реалізації унікальних цілей та завдань [7], зазвичай, щоб призвести до вигідних змін або створення доданої вартості. Тимчасова природа проектів контрастує з бізнесом (процесами) [8], які є повторюваною, постійною або частково постійною діяльністю з виробництва продуктів або послуг. На практиці, управління вище зазначеними двома системами часто різниться і таким чином вимагає розвитку окремих технічних навичок та використання розподі-

леного управління ними. На нашу думку, проектом в рамках державних цільових програм є робота, виконана в межах одного державного контракту в інтересах одного вигодонабувача — органу державної влади. Молоканова В. та Шевцов В. зазначають, що відмінність проекту від традиційної функціональної діяльності, що багаторазово повторюється протягом досить тривалого часу діяльності організації на основі серійного виробництва продукції чи послуг, полягає в тому, що проект є одноразовою, унікальною діяльністю, яка завершується після досягнення цілей [1]. Управління проектами є областю знань з планування, організації та управління ресурсами з метою успішного досягнення цілей та завершення завдань проекту. Іноді ототожнюється з управлінням програмами, але програма — це фактично більш високий рівень: група пов'язаних та взаємозалежних проектів.

Таблиця 1. Модель управління програмами і проектами

Управління цілями	Аналіз показників	Управління проектами	Управління якістю
Ціль програми (портфель проектів)	Вимірні показники досягнення мети програми	Управління портфелем (ранжування і відбір проектів)	Припущення, обмеження та аналіз ризиків програми
Ціль проекту	Вимірні показники досягнення мети проекту	Опис проекту. Устав проекту	Допущення, обмеження та аналіз ризиків проекту
Результати проекту	Вимірні показники досягнення результату проекту	План управління проектом	План якості проекту
Роботи (задачі) проекту	Критерії виконання робіт (завдань) проекту	Розробка структури робіт проекту	Аудитори проекту
Ресурси проекту	Вартість і якість ресурсів	Бюджет проекту	Кваліфікація (навчання) команди проекту

Джерело: складено автором.

Підвищення ефективності реалізації заходів державних цільових програм (ДЦП) можливе шляхом впровадження проектного управління, яке потребує розробки єдиної системи управління програмами і проектами,

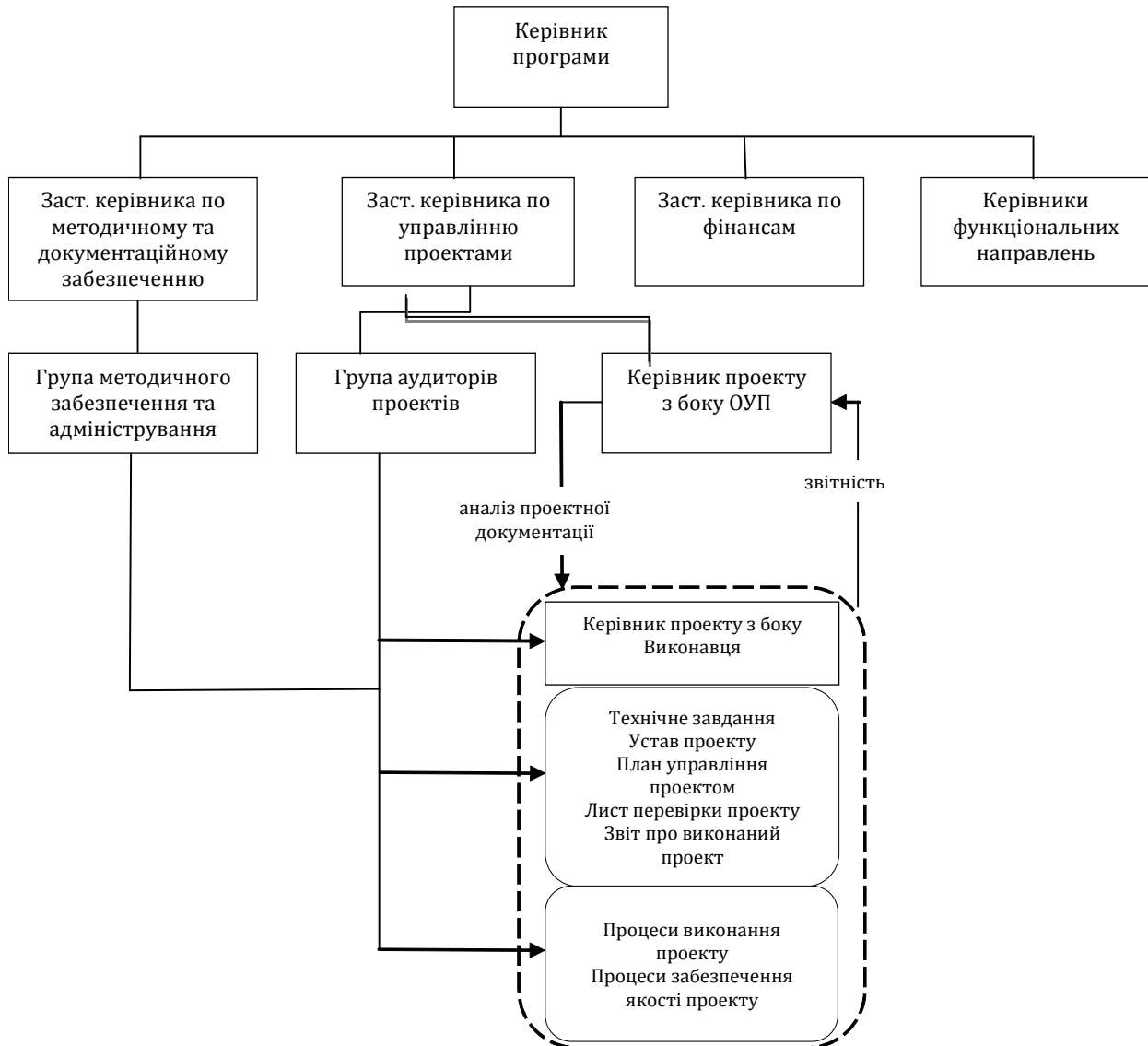


Рис. 2. Функціонально-організаційна модель ОУП для реалізації ДЦП

і яке визначає єдину структуру, склад та вимоги до організаційного і методичного забезпечення усіх процесів реалізації проектів. Практика організації системи управління проектною діяльністю показує, що успішна реалізація програм і проектів у запланований термін, в рамках установленого бюджету і у відповідності з технічними вимогами та вимогами до якості їх реалізації неможлива без ясної і чіткої системної моделі управління програмами та проектами. Модель створює гарну основу для узгодження позицій та досягнення принципових домовленостей між особами, що приймають ключові рішення з управління проектами.

Розробка та практичне впровадження в тестовому режимі системи правил, процедур та інструментів управління проектами забезпечать:

- скорочення часу на підготовку формальної документації при реалізації програмних заходів і цільових індикаторів ДЦП;

- контроль за перебігом реалізації укладених контрактів;

- формування звітності про хід реалізації програмних заходів і цільових індикаторів ДЦП в єдиному форматі;

- управління термінами реалізації заходів ДЦП чітке розуміння строків досягнення цілей і ключових подій в Інвестиційному Проекті;

- освоєння запланованих обсягів фінансування заходів за рахунок поставлених систем планування, зовнішнього моніторингу та управління змінами;

- виявлення причин можливих майбутніх відхилень і вироблення варіантів їх запобігання;

- координацію різних напрямів діяльності та надання поточних звітів по проекту в єдиному форматі;

- отримання актуальної та достовірної інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень та впливів;

Можливість прийняття коригувальних рішень на ранніх стадіях виникнення відхилень від запланованого ходу виконання програми.

Перелічені вище результати можуть бути досягнуті шляхом впровадження інструментів регулярного менеджменту, а саме постановки систем проектного управління та використання аутсорсингу функцій проектного управління. Система проектного управління враховує планування, зовнішній моніторинг та управління змінами. Запроваджена система проектного управління повинна регламентувати процеси, що представлені на рисунку 1.

Велика кількість різноманітних заходів, робіт та процесів, що враховані до виконання в рамках ДЦП, потребують координації, визначення типових технічних рішень та технологій. У зв'язку з чим стає необхідним створення спеціальної структури, що відповідає за управління програмами — проектний офіс. Так, в менеджменті "офіс управління проектами" (ОУП) — це підрозділ, що здійснює централізацію та координацію управління проектами. Також ОУП можна визначити як специфічну інфраструктуру, що забезпечує територіально-розподілений простір для виконання робіт командою [9]. Нами визначена модель управління програмами та проектами, або офісом управління проектами, що представлена в таблиці 1.

Процес управління портфелем проектів для ДЦП можна умовно розділити на чотири етапи: визначення всього переліку проектів, аналіз проектів, оптимізація портфеля і реалізація портфеля. Функціонально-організаційна модель ОУП для реалізації ДЦП представлена на рисунку 2. Отже, ОУП є центром накопичення знань у сфері управління проектами. Рівень складності, формалізація структури ОУП та рівень його фінансування в організаціях істотно відрізняється залежно від загальних цілей, які вони перед собою ставлять.

До завдань проектного офісу можемо віднести наступні:

- підготовка спільно з провідними організаціями пакету Проектів, що визначають напрями та завдання щодо вирішення ключових проблем у певній галузі;

- розробка і оформлення інвестиційних проектів, спрямованих на узгоджене створення технологій, об'єктів інфраструктури та відповідних експлуатуючих організацій, а також створення методичної документації з формування таких проектів;

- деталізований опис результатів проектів і заходів програми;

- координація програмних заходів, технологічних розробок і проектів між собою, а також з цілями та програмами розвитку для забезпечення взаємного узгодження і обміну отриманими результатами в рамках реалізації ДЦП;

- розробка системи вимог з узгодження і зв'язок результатів проектів і програмних заходів;

- розробка та затвердження мережевого графіка, враховує узгодження і синхронізацію технологічних розробок, підготовку нормативних документів та типових проектів;

- участь у розробці та коригуванні ДЦП та інших програмами у частині закріпленої номенклатури робіт.

До офісу управління проектами ставлять певні вимоги. Створення ОУП повинно: 1) сприяти доведенню до стадії завершення більшої кількості проектів без залучення додаткових ресурсів; 2) більшість проектів повинні завершуватись за помітно коротший термін; 3) ОУП повинен значною мірою та позитивно впливати на практичні результати діяльності організації; 4) керівна ланка організації повинна бачити переваги, які приносять впровадження ОУП, а також ті вигоди, які здатен надати ОУП кожному керівникові організації особисто. Якщо ці вимоги забезпечуються, тоді впровадження ОУП можна вважати доцільним, а у разі оцінювання діяльності вже існуючого ОУП, переваги свідчать про його ефективну роботу [10].

До основних функцій аутсорсера в рамках реалізації заходів ДЦП можемо віднести наступні:

- регулярний моніторинг етапів інвестиційного циклу і контроль результатів виконання планових ключових показників (виробничі ресурси, деталізовані терміни виконання робіт (послуг));

- координація діяльності та інтеграція зусиль усіх учасників проекту, встановлення ефективної комунікації між ними та забезпечення зворотного зв'язку з Замовником проекту;

- управління змінами, розробка превентивних заходів щодо недопущення погіршення якості, зриву термінів реалізації, збільшення вартості реалізації;

— збір, систематизація та обробка інформації про хід реалізації програмних заходів і цільових індикаторів ДЦП;

— оцінка стану та рівня досягнення цільових показників реалізації проектів, програмних заходів і цільових індикаторів ДЦП;

— формування вихідних інформаційно-аналітичних документів для вироблення пропозицій з управління реалізацією програмних заходів ДЦП.

ВИСНОВКИ

Істотним чинником, що знижує ефективність використання бюджетних коштів, є відсутність єдиних механізмів забезпечення узгодженого розвитку та сумісності державних систем і ресурсів і, зокрема, відсутність єдиної системи управління процесами реалізації програм і проектів — тобто відсутність єдиної системи проектного управління.

Удосконалення управління ДЦП призведе до підвищення ефективності використання коштів програм, збільшить їх інвестиційну складову, за рахунок якої створюються нові проекти і технології.

Взаємне узгодження різних робіт дозволить створити механізми, при яких одні проекти програм зроблять внесок у реалізацію інших.

Література:

1. Молоканова В. Запровадження моделі проектної зрілості в органах державної влади [Електронне видання] / В. Молоканова, В. Шевцов. — Режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04%287%29/10mvmzpa.pdf

2. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України" [Електронне видання]. — Верховна Рада України від 23 берез. 2000 р. № 1602-ІП. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.

3. Закон України "Про державні цільові програми" [Електронне видання]. — Верховна Рада України (ВВР), 2004. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>

4. Методичні рекомендації щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм [Електронне видання] / Міністерство економіки України, від 24.06.2010 року. — Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=148773&cat_id=77948

5. Воронкова В. Г. Менеджмент в державних організаціях: навч. посіб. / В. Г. Воронкова. — К.: Професіонал, 2004. — 256 с.

6. Chatfield, Carl. "A short course in project management". — Access mode: <http://office.microsoft.com/en-us/project-help/a-short-course-in-project-management-1a010235482.aspx>

7. Nokes, Sebastian. The Definitive Guide to Project Management. 2nd Ed.n. London (Financial Times / Prentice Hall): 2007.

8. Paul C. Dinsmore. The right projects done right! John Wiley and Sons, 2005.

9. Бабаєв В.М. Концептуальна модель організації офісу управління будівельними проектами в перспективі

проектного менеджменту [Електронне видання] / В.М. Бабаєв, Т.Г. Фесенко // Восточно-Европейский журнал передовых технологий.- № 1/3(43). — 2010. — Режим доступу до ресурсу: <http://cyberleninka.ru/article/n/kontseptualna-model-organizatsiyi-ofisu-upravlinnya-budivelnimi-proektami-v-perspektivi-proektnogo-menedzhmentu>

10. Катренко А.В. Підтримання прийняття рішень в управлінні портфелем проектів: цілі, завдання, засоби вирішення [Електронне видання] / А.В. Катренко, В.В. Слупко — Режим доступу до ресурсу: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/6711/1/13.pdf>

References:

1. Molokanova, V. (2010), "Introduction of project maturity model in government", Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia, vol. 4, [online], available at: http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_04%287%29/10mvmzpa.pdf (Accessed 7 January 2014).

2. Verkhovna Rada of Ukraine (2000), Law "On State Forecasting and Elaboration of Ukraine's Economic and Social Development Programs", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/en/1602-14> (Accessed 7 January 2014).

3. Verkhovna Rada of Ukraine (2004), Law "On State Special Programs", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/en/1621-15> (Accessed 7 January 2014).

4. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2010), "Guidelines on the assessment of the economic and social efficiency of implementation State Programme", available at: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=148773&cat_id=77948 (Accessed 7 January 2014).

5. Voronkova, V.H. (2004), Menedzhment v derzhavnykh orhanizatsiakh [Management in public organizations], Profesional, Kyiv, Ukraine.

6. Chatfield, Carl (2007), "A short course in project management" available at: <http://office.microsoft.com/en-us/project-help/a-short-course-in-project-management-1a010235482.aspx> (Accessed 7 January 2014).

7. Nokes, Sebastian (2007), The Definitive Guide to Project Management, 2nd ed, Financial Times / Prentice Hall, London, UK.

8. Dinsmore, Paul C (2005), The right projects done right!, John Wiley and Sons, New York, USA.

9. Babaiev, V.M. (2010), "Conceptual model organization of office management of construction projects in the future of project management", Vostochno-Evropejskyj zhurnal peredovykh tekhnolohyj, vol. 1/3, no. 43 available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/kontseptualna-model-organizatsiyi-ofisu-upravlinnya-budivelnimi-proektami-v-perspektivi-proektnogo-menedzhmentu> (Accessed 7 January 2014).

10. Katrenko, A.V. (2010), "Maintaining decision making in the management of a portfolio of projects: aims, objectives and means of resolving", available at: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/6711/1/13.pdf> (Accessed 7 January 2014).

Стаття надійшла до редакції 03.01.2014 р.