

УДК 005.8:35.075(477)

*А. В. Ручкин,*

*к. социол. н., доцент кафедры управления персоналом Уральского института управления — филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Екатеринбург (Россия)*

*Н. К. Шеметова,*

*к. э. н., доцент кафедры экономики и управления Уральского института управления — филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Екатеринбург (Россия)*

## ОЦЕНКА УРОВНЯ ЗРЕЛОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

A. Ruchkin,

Candidate of Sciences (Sociology), Associate Professor, Department of Personnel Management, Urals Institute of Management, Affiliate of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Yekaterinburg (RF)

N. Shemetova,

Candidate of Sciences (Economy), Associate Professor, Department of Economics and Management, Urals Institute of Management, Affiliate of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Yekaterinburg (RF)

### ASSESSING THE LEVEL OF PROJECT MANAGEMENT MATURITY IN THE AUTHORITIES IN UKRAINE

***Произведен обзор подходов к формированию концепции проекта в хозяйствующих субъектах и органах исполнительной власти в рамках существующих международных стандартов и нормативно-правовой базы Украины. Проведена оценка уровня зрелости управления проектами в органах власти, определены существующие недостатки системы управления проектами в органах власти Украины, выявлены направления повышения зрелости системы управления проектами в органах власти.***

***The authors were reviewed approaches to the development of the project concept in businesses and enforcement authorities within the framework of existing international standards and the regulatory framework of the Ukraine. Was evaluated the maturity level of project management in government, identified the existing shortcomings of the project management system in the government of the Ukraine, found ways to improve the maturity of project management systems in government.***

*Ключевые слова: проект, управление проектами, органы власти, уровень зрелости.*

*Key words: project, project management, public authorities, the level of maturity.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ И ЕЕ АКТУАЛЬНОСТЬ

В большинстве стран мира управление проектами как подход к повышению эффективности использования ресурсов все более интегрируется в организационные процессы осуществления хозяйственной и публичной деятельности. Однако при этом не уделяется должного внимания оценке нормативного и методического регулирования проектов, их подготовки и реализации в органах власти (особенно в контексте сравнительного анализа с аналогичными процессами в коммерческих организациях). Указанные обстоятельства обусловили актуальность данной статьи.

#### ОБЗОР ЛИТЕРАТУРНЫХ ИСТОЧНИКОВ

Практическая эффективность внедрения проектного управления как в организациях, так и в органах власти обусловила научный интерес к данной проблематике. Изучению проектов посвящены исследования В.А. Рача, Н.А. Боркулько, Е.М. Медведевой, А.Ю. Борзенко-Мирошниченко, О.А. Саченко и др. Отдельное внимание ученых посвящено государственно-частному партнерству как симбиотической форме реализации интересов разных институциональных структур. Данное направление развивается благодаря трудам О.С. Шаровой, О.В. Пильтай, И.В. Запатриной и др.



**Рис. 1. Процесс взаимодействия организационных структур в процессе управления проектами в коммерческой организации**

Источник: [1], дополнено авторами.

**ЦЕЛЬ СТАТЬИ**

Определение уровня зрелости управления проектами в органах исполнительной власти Украины. В качестве концептуальной модели для сравнения была избрана теория развития и зрелости управления проектами в организации Л. Кроуфорд.

**МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ**

Исследование построено на методах сравнительного анализа, классификации, а также используются принципы компаративного подхода в управлении проектами.

**ИЗЛОЖЕНИЕ ОСНОВНОГО МАТЕРИАЛА**

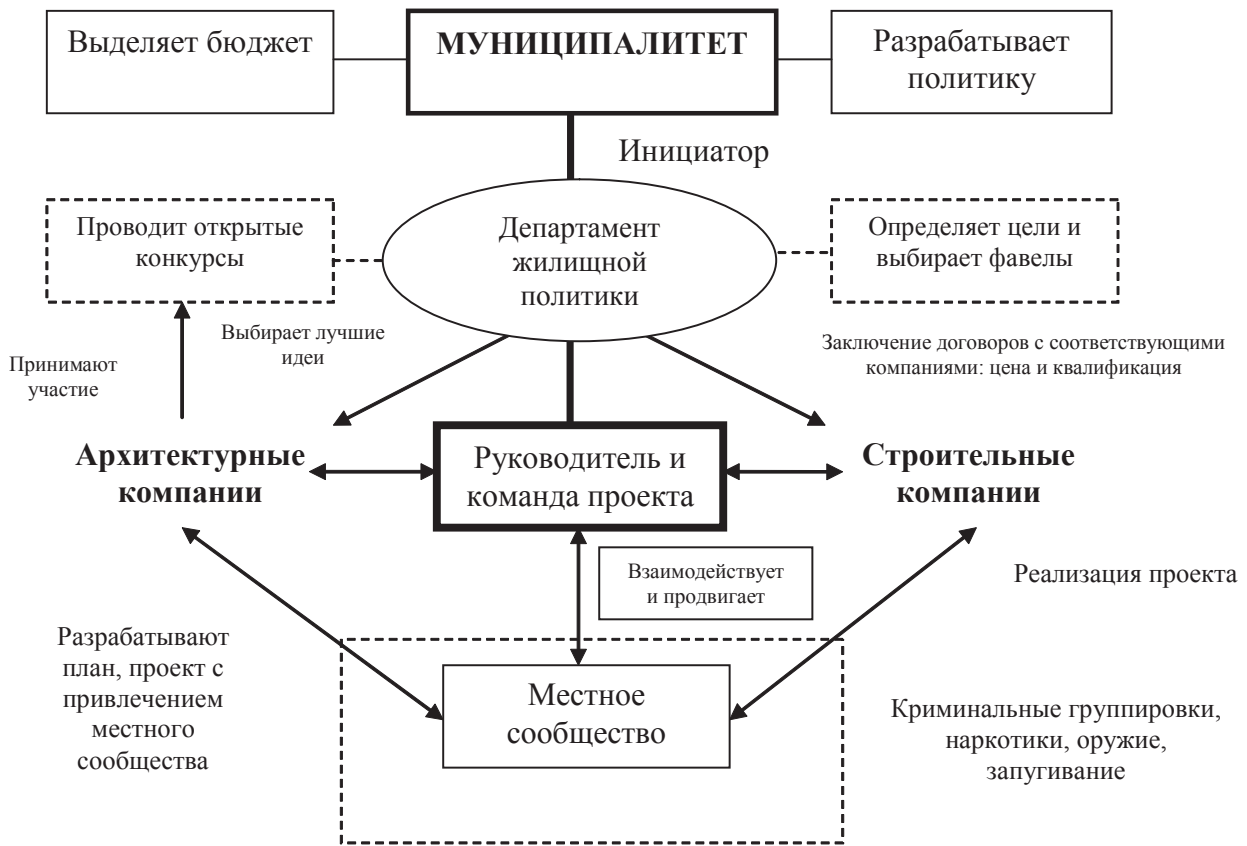
На начало 2007 года около трети экономической активности организаций в развитых странах мира приходилось на реализацию проектной деятельности [3]. На конец 2012 года около половины всех организационных процессов протекало в условиях проектной деятельности [7]. В целях унификации и стандартизации проектных процессов как для коммерческих и общественных организаций, так и для органов власти были разработаны и приняты методы и подходы к управлению проектами, описанные в стандартах международных и профессиональных организаций: Project Management Institute (PMI), International Project Management Association (IPMA), The Office of Government Commerce (OGC), Association for Project Management (APM), International Standard Organization (ISO) и других.

В рамках стандарта ISO 21500 под проектом понимается уникальный процесс, состоящий из совокупности скоординированных и управляемых видов деятельности, имеющих начальную и конечные даты выполнения, предпринимаемый для достижения цели, соответствующий установленным требованиям, включая ограничения по времени, затратам и ресурсам [6].

С учетом того, что организационные процессы разнообразны и сложны, а частые изменения в управлении организацией снижают показатель управляемости и, как следствие, эффективности, — при внедрении управления проектами необходимо учитывать размер и сложность управленческих структур, коммуникационные процессы внутри организации, особенности целевой аудитории и влияние внешней среды как для коммерческих организаций (рис. 1), так и для органов государственной власти и местного самоуправления (рис. 2).

Знания и опыт являются важными факторами "уровня зрелости" организации в управлении проектами и, соответственно, успешности реализации проектов в организациях. Под "зрелостью в управлении проектами" понимается "осуществление стандартной методологии и сопутствующих процессов, таких, что существует высокая вероятность повторного успеха" [6]. Модель оценки зрелости в управлении проектами (РМММ), ранжирующая "зрелость организации в управлении проектами" на пять уровней, представляет собой сочетание знаний и институционализации процессов управления проектами в организации:

- Уровень 1: начальный проектный процесс. На данном уровне существует понимание со стороны руководства необходимости применения проектного управления, что обусловлено наличием успешного опыта реализации отдельных проектов, разработана единая терминология управления проектами.
- Уровень 2: структурированный проектный процесс (наличие общего описания процессов управления проектами).
- Уровень 3: организационные проектные стандарты и институционализированный проектный процесс (наличие методологии управления проектами).
- Уровень 4: управляемый проектный процесс;
- Уровень 5: оптимизация проектных процессов.



**Рис. 2. Процесс взаимодействия организационных структур в процессе управления проектами (на примере органов местного самоуправления в сфере жилищной политики)**

Источник: [1].

Л. Кроуфорд определяет три области, которые существенно влияют на адаптацию практики управления проектами в организациях: проектный офис, управленческий контроль и профессиональное развитие. Эти методы непосредственно связаны с интеграцией проектного управления в организации (офис управления проектами — РМО), управлением качеством проектов (управленческий контроль) и управлением человеческими ресурсами (профессиональное развитие) [5]. Офис проекта, представляющий собой систему поддержки со стороны менеджеров проектов, необходим для содействия повышению уровня зрелости организации в сфере управления проектами, поскольку данная структура является координационным центром для регулирования последовательного применения процессов и методов. Отсутствие активного интереса со стороны управленческих структур уменьшает уровень оптимизации процессов и профессиональных потребностей развития персонала [4]. К. Беснер и Б. Хоббс при внедрении проектного управления указывают на потребность в компетентных кадрах и определении "контрольных точек" для исполнителя в целях оптимизации организационного обеспечения использования инструментов и методов в сфере управления проектами [2]. Наличие компетентных сотрудников в сфере проектной деятельности, как отдельного звена системы специалистов и управленческого звена организации, влияет на успех проекта и, как следствие, на уровень "зрелости".

Управленческий контроль, фокусирующийся на формировании отчетной документации и построении стандартов унифицированного и уникального характера для реализации проектов, подразумевает формирование и образа проекта, который выражается в концепции. В соответствии с Руководством к своду знаний по управления проектами (РМВОК), основными элементами концепции проекта являются следующие:

1. Устав — основной документ проекта, в котором описываются цель, обоснование проекта, его участники, бюджет и т.д.
2. Иерархическая структура работ, представляющая собой структурную декомпозицию всех действий, которые должны быть выполнены для достижения цели проекта. Такая структура позволяет:
  - определить работы, пакеты работ, обеспечивающие достижение подцелей проекта;
  - проверить, все ли цели будут достигнуты в результате реализации проекта;
  - создать удобную, соответствующую целям структуру отчетности;
  - определить на соответствующем уровне детализации плана вехи, которые должны стать контрольными по проекту;
  - распределить ответственность за достижение целей между участниками проекта;
  - обеспечить членам команды понимание общих целей и задач проекта.
3. Календарный план проекта — документ, в котором схематично или графически представлено распределение работ проекта во времени с указанием их длительности и требуемых ресурсов.
4. Организационная структура проекта — специально созданная для успешного достижения целей проекта временная организационная иерархическая структура, включающая всех участников проекта.
5. Матрица ответственности проекта — форма описания распределения ответственности за реализацию работ по проекту с указанием роли каждого из подразделений в их выполнении, призванная обеспечить описание и согласование структуры ответственности за выполнение пакета работ.

**Таблица 1. Сравнительная характеристика концепций проектов хозяйствующих субъектов и органов власти**

Наименование показателя	Проект хозяйствующего субъекта	Проект органа власти
Основной документ проекта	Устав проекта – описание проекта; – требования к продукту, который является предметом проекта; – цель или обоснование проекта; – информация о назначаемом менеджере проекта и уровне его полномочий; – расписание контрольных событий; – отношения между участниками проекта; – функциональные организации и их участие; – допущения и ограничения относительно организации и окружения, а также внешние допущения и ограничения; – бюджет проекта	Паспорт проекта: – наименование проекта участника; – основания для инициации; – цели; – задачи; – результаты; – критерии успеха; – период реализации; – риски; – взаимосвязь с другими проектами; – план контрольных событий проекта
Организационная структура проекта	Описывается и закрепляется в уставе проекта	Закрепляется в отдельных документах органа исполнительной власти (приказы, распоряжения)
Иерархическая структура работ	Является обязательным элементом концепции проекта	Не является обязательным элементом концепции проекта
Календарный план проекта	Календарный план, сетевой график	Календарный план-график
Матрица ответственности проекта	Является обязательным элементом концепции проекта	В паспорте проекта содержится информация о директоре проекта, руководителе проекта, участниках проекта
Бюджет проекта	Расходы, доходы и источники финансирования проекта	Расходы проекта, источники финансирования
Риски проекта	Создается реестр рисков проекта: определяются факторы, способные повлиять на достижение цели, идентифицируются риски, разрабатываются меры реагирования на риски, создается резервный фонд	Описываются в паспорте проекта: указываются факторы, ограничивающие исполнение проекта, идентифицируются риски

6. Бюджет проекта представляет собой реестр ожидаемых доходов по проекту, распределение доходов по статьям, реестр расходов проекта и источники финансирования.

7. Риски проекта — неопределенные условия или события, которые могут повлиять на результат проекта (как положительно, так и отрицательно) [10].

Концепция проекта, реализуемого в органах власти, в определенной степени отличается от концепции проекта, реализуемого в организации (хозяйствующем субъекте). В первую очередь данное отличие обусловлено целевой направленностью данного типа проектов. Так, основной целью проектов, реализуемых в коммерческих организациях, чаще всего является достижение какого-либо экономического эффекта (увеличение прибыли, оптимизация структуры расходов, увеличение объемов продаж и т.д.). В то же время целью проектов органов государственной власти или органов местного самоуправления чаще всего является достижение какого-либо социального эффекта (повышение уровня качества жизни населения на определенной территории, решение социальных проблем и т.д.).

Основные стандарты указанных ранее организаций были разработаны для коммерческих организаций, занимающихся реализацией проектов в разных отраслях экономики. Данные стандарты не в полной мере соответствуют специфике управления проектами в органах власти. Поэтому для управления проектами в органах власти начали разрабатываться отдельные стандарты (например, стандарт PRINCE Офиса кабинета министров Соединенного Королевства (The Office of Government Commerce), Дополнение к Руководству PMBOK для государственных проектов) [15].

При формировании концепции проекта и управлении проектами органам власти рекомендуется использовать Национальный стандарт Украины ДСТУ ISO 10006:2005 "Руководство по управлению качеством в проектах" [11]. Ука-

занный стандарт содержит общие сведения об управлении проектами, в рамках которых не раскрывается специфика управления проектами в органах власти. Отдельные нормативные правовые акты Украины регламентируют разработку и реализацию отдельных видов проектов, исходя из их специфики [например: 12, 13].

В таблице 1 представлена сравнительная характеристика подходов к формированию концепции проекта в хозяйствующих субъектах и органах исполнительной власти.

Как видно, в рамках концепции проектов органов исполнительной власти недостаточное внимание уделяется таким элементам, как матрица ответственности, иерархическая структура работ и риски проекта.

Отсутствие документально закреплённой матрицы ответственности и иерархической структуры работ способствует размыванию границ ответственности исполнителей, непониманию со стороны участников команды своих ролей в проекте, стремлению переложить ответственность на других участников команды, а также к возможности "потери" одной или нескольких работ в проекте. В результате все это приводит к изменению сроков выполнения работ по проекту в сторону их увеличения, изменению бюджета проекта, что в конечном итоге сказывается на качестве результатов проекта.

Кроме того, в организации процесс обсуждения проектов позволяет учитывать и внедрять весь спектр участия сотрудников организации в зависимости от степени включенности в процесс планирования и реализации проектов: информирование — проведение консультаций — включенность в проект — сотрудничество — расширение возможностей за счет интеграции с другими проектами [8]. Такой спектр гражданского участия в реализации проектов органов государственной власти и местного самоуправления используется редко, несмотря на то, что "лестница гражданского участия" имеет успешный опыт реализации в публичных проектах в муниципальных образованиях Ирландии [7], Бразилии [8] и Латвии [9], а также



активно используется в партисипативном бюджетировании [14]. В Украине данная "лестница" ограничивается публичными слушаниями либо информированием о реализации проекта.

## ВИВОДИ

Управление проектами в украинских органах власти на данный момент находится только на втором уровне зрелости, т. к. существует нормативно закрепленное структурированное описание процессов управления проектами [1], но отсутствуют единые стандарты управления проектами в органах исполнительной власти, учитывающие их специфику. Дальнейшее развитие процессов управления проектами в органах исполнительной власти приведет к переходу на третий уровень зрелости модели управления проектами при условии формирования методологии с учетом имеющейся специфики и учетом успешных международных практик.

### Литература:

1. Acioly Jr.C. Reviewing urban revitalisation strategies in Rio de Janeiro: from urban project to urban management approaches // *Geoforum*. — 2011. — № 32. — P. 509—520.
2. Besner C., Hobbs B. The Perceived Value and Potential Contribution of Project Management // *Practices to Project Success. Project Management Journal*. — 2006. — № 37 (3). — P. 37—48.
3. Bredillet C.N., Turner J.R., Anbart F.T. Schools of Thought in Project Management // *Research. Project Management Essential Reality for Business and Government*. — 2007. — P. 389—396.
4. Crawford J.K. The Project Management Maturity Model // *Information Systems Management*. — 2006. — № 23 (4). — P. 50—58.
5. Crawford L., Pollack J. How generic are project management knowledge and practice? // *Project Management Journal*. — 2007. — № 38 (1). — P. 87—96.
6. Guide to Project Management ISO 21500:2012 [Электронный ресурс]. URL: <https://projectmanagers.org/project-management-guide/> (дата обращения 25 сентября 2015).
7. Hlodversdottira K.H., Ingasonb H.T., Jonassonc H.I. The Status of Project Management within a City Hall of a European Capital // *Procedia — Social and Behavioral Sciences*. — 2013. — № 74. — P. 305—315.
8. International Association for Public Participation, 2007. Spectrum of Public Participation [Электронный ресурс]. URL: [http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum\\_vertical.pdf](http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf) (дата обращения 20 сентября 2015).
9. Prilenska V., Liias R. Challenges of recent participatory urban design practices in Riga // *Procedia Economics and Finance*. — 2015. — № 21. — P. 88—96.
10. Американский национальный стандарт "Руководство к своду знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK)". — Третье издание. PMI, 2004. — 388 с.
11. ДСТУ ISO 10006:2005 "Системи управління якістю. Настанови щодо управління якістю в проектах". — Київ: ДЕРСПОЖИВСТАНДАРТ України, 2007.
12. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. №2402 — VI // *Відомості Верховної Ради України*. — 2012. — № 12.
13. Наказ № 255 від 27.02.2012 Міністерства економічного розвитку і торгівлі України "Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства" [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0399-12> (дата обращения 03.10.2015).
14. Сентоме И., Херцберг К., Рёке А., Аллегретти Д. Партисипативный бюджет: разнообразие форм и моделей

// Муниципалитет: экономика и управление. — 2013. — № 2 (5). — С. 5—23.

15. Сооляттэ А.Ю. Обзор международных и национальных стандартов по управлению проектами [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <http://www.e-xecutive.ru/knowledge/announcement/1741540/> (дата обращения 03.10.2015).

### References:

1. Acioly, Jr. C. (2011), "Reviewing urban revitalisation strategies in Rio de Janeiro: from urban project to urban management approaches", *Geoforum*, vol. 32, pp. 509—520.
2. Besner, C. and Hobbs, B. (2006), "The Perceived Value and Potential Contribution of Project Management", *Practices to Project Success. Project Management Journal*, vol. 37(3), pp. 37—48.
3. Bredillet, C. N. Turner, J. R. and Anbart, F. T. (2007), "Schools of Thought in Project Management", *Research. Project Management Essential Reality for Business and Government*, pp. 389—396.
4. Crawford, J. K. (2006), "The Project Management Maturity Model", *Information Systems Management*, vol. 23 (4), pp. 50—58.
5. Crawford, L. and Pollack, J. (2007), "How generic are project management knowledge and practice?", *Project Management Journal*, vol. 38 (1), pp. 87—96.
6. ProjectManagers.Org (2012), "Guide to Project Management ISO 21500:2012", available at: <https://projectmanagers.org/project-management-guide/> (Accessed 04 Jan 2016).
7. Hlodversdottira, K.H. Ingasonb, H.T. and Jonassonc, H.I. (2013), "The Status of Project Management within a City Hall of a European Capital", *Procedia — Social and Behavioral Sciences*, vol. 74, pp. 305—315.
8. International Association for Public Participation (2007), "Spectrum of Public Participation", available at: [http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum\\_vertical.pdf](http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf) (Accessed 04 Jan 2016).
9. Prilenska, V. and Liias, R. (2015), "Challenges of recent participatory urban design practices in Riga", *Procedia Economics and Finance*, vol. 21, pp. 88—96.
10. PMI (2004), *Amerykanskyj natsyonal'nyj standart "Rukovodstvo k svodu znanyj po upravleniyu proektamy (Rukovodstvo PMBOK)" [American National Standard "Guide to the Body of Knowledge Project Management (Guide PMBOK)"]*, 3-d ed., PMI, Newtown Square, USA.
11. DERSPOZH YVSTANDART (2007), DSTU ISO 10006:2005 "Systemy upravlinnia yakistiu. Nastanovy schodo upravlinnia yakistiu v proektakh" [DSTU ISO 10006: 2005 "Quality Management Systems. Guidelines for quality management in projects"], Kyiv DERSPOZH YVSTANDART Ukrainy.
12. Verkhovna Rada of Ukraine (2012), Law "On public-private partnership", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 12.
13. Ministry of Economic Development Ukraine (2012), Order "Some issues of analyzing the efficiency of public-private partnerships", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0399-12> (Accessed 04 Jan 2016).
14. Sentome, Y. Khertsberh, K. Rioke, A. and Allehretty, D. (2013), "Participatory budget: a variety of shapes and patterns", *Munytyspalytet: ekonomyka y upravlenye*, vol. 2 (5), pp. 5—23.
15. Sooliatte, A.Yu. (2012), "Review of international and national standards for project management", available at: <http://www.e-xecutive.ru/knowledge/announcement/1741540/> (Accessed 04 Jan 2016).

*Стаття надійшла до редакції 29.01.2016 р.*