

УДК 005.8:[35+339]

Ірина Азарова*доцент кафедри проектного менеджменту
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.т.н.*

ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МЕТОДІВ УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ В ПУБЛІЧНІЙ ТА КОМЕРЦІЙНІЙ СФЕРАХ

Публікацію присвячено дослідженню відмінностей застосування проектного підходу в публічній та приватній сферах. За сучасними стандартами з проектного менеджменту та законодавчими актами проаналізовано сутність проектної діяльності в публічній та комерційній сферах. Досліджено застосовувані підходи до цілепокладання та фінансування проектів, встановлено обмеження щодо проектної діяльності, включаючи види проектної документації, порядок їх погоджень, реєстрації та контролю. Визначено провідну роль застосування управління змінами для забезпечення «гнучкості» проекту у відповідь на мінливість оточення та інтересів зацікавлених сторін. Результати дослідження можуть слугувати основою для подальшого розвитку методології управління проектами у сфері державно-приватного партнерства.

Ключові слова: управління проектами; публічна сфера; приватна сфера; проекти державно-приватного партнерства.

Irina Azarova*Associate professor of Project Management Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF PROJECT MANAGEMENT METHODS IN PUBLIC AND COMMERCIAL AREAS

Despite the high level of development of project management methodology in different fields, special attention is still needed to improve project management methods and programs implemented at the intersection of several different areas, such as public-private partnership projects. Formation of a methodology for managing such projects becomes possible only on the basis of identifying the specificities and specificity of the project activity in each of the industries. Therefore, this publication is dedicated to exploring the differences in the application of the project approach in the public and private spheres. The essence of project activity in the public and commercial spheres has been analyzed according to the modern standards of project management and legislative acts. Applied approaches to project goal setting and financing have been investigated, the procedure for applying standards and restrictions on project activity has been established, including the types of project documentation, the procedure for their approval, registration and control. The leading role of applying change management to ensure the flexibility of the project in response to the variability of the environment and stakeholder interests is identified. The study found that the methodology of managing the private sector and public sector projects, although it has some common ground, differs in many key approaches. Public-sector projects are broader and more complex, often beyond the reach of individual organizations or countries, require more time and resources to implement them, and their outcome can affect a wider audience. The low level of adaptability of public sector projects is caused by the high level of state regulation of this sphere. The results of the study can serve as a basis for further development of public-private partnership project management methodology.

Key words: project management; public sphere; private sphere; public-private partnership projects.

Постановка проблеми. Проектний підхід є поширеним та давно відомим інструментом розвитку різноманітних систем, що здатен забезпечити отримання унікальних результатів в умовах ресурсної і часової обмеженості та невизначеності мінливого оточення. В сучасному світі майже неможливо знайти галузь чи вид діяльності, де б не виконувались проекти у тому чи іншому вигляді. Саме проектний формат діяльності охоче використовується військовими та будівельниками, застосовується в галузі освіти та інформаційних технологій, в медійній сфері та в сфері публічного управління.

Проте, деякі фахівці вважають, що не зважаючи на досить тривалу історію свого розвитку, методологія управління проектами і досі знаходиться в стадії її формування. Так, наприклад, у фаховій літературі з проектного менеджменту [1, с. 95] поки що відсутнє загальноприйняте визначення проекту та сутності діяльності з управління проектами.

Не зважаючи на досягнутий у сучасних стандартах з управління проектами певний рівень формалізації методології управління проектами, науковцями і практиками постійно пропонується багато принципово нових підходів та методів, що потребують подальших досліджень і удосконалень [2]. Таким чином, особливої актуальності набуває обрання серед усього спектру розроблених в проектному менеджменті інструментів та методів, найбільш оптимальних підходів для здійснення проектної діяльності у певних сферах та галузях. Особливої уваги потребують методи управління проектами та програмами, що реалізуються на перетині кількох різних сфер, такі як проекти державно-приватного партнерства [3]. Формування методології управління такими проектами стає можливим лише на основі виявлення особливостей та специфіки проектної діяльності у кожній з галузей.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню методології управління проектами було присвячено праці таких вітчизняних науковців, як С. Бушуєв, В. Молоканова, В. Рач, А. Рибак, М. Сухонос, Ю. Тесля, С. Чернов, Т. Фесенко, та багатьох інших. Моделі та методи управління проектами в публічній сфері були розкриті у працях Т. Безверхнюк, О. Кулініча, В. Рача, Г. Старченко, А. Чемериса та ін. Цими та іншими науковцями було сформовано теоретико-методологічні основи управління проектами і програмами у різних галузях та сферах. Однак, дослідження методологічних відмінностей проектної діяльності у публічній та приватній (комерційній) сферах майже не проводилось.

Тому **метою** цього дослідження було обрано визначення відмінностей застосування проектного підходу в публічній та комерційній сферах, що має стати основою для подальшого розвитку методології управління проектами у сфері державно-приватного партнерства.

Визначення відмінностей застосування проектного підходу в публічній та комерційній сферах.

Виклад основного матеріалу. Провідний стандарт американського Інституту управління проектами Керівництво РМВоК [4] визначає проект як тимчасове підприємство, спрямоване на створення унікального продукту, послуги або результату. Серед основних причин появи проектів в Керівництві вказані вимоги ринку; стратегічні можливості та/або бізнес-потреби організації; соціальні потреби; захист оточуючого середовища; вимоги замовника; технологічний процес; юридичні вимоги. На думку автора цього дослідження, саме це визначення найбільш адекватно розкриває сутність проектної діяльності в комерційній сфері, хоча і не тільки в ній.

Для публічної сфери може бути застосоване наведене А. Чемерисом визначення проекту як «...комплексу взаємопов'язаних логічно-структурованих завдань і заходів, упорядкованих у масштабі часу, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць чи територіальних громад, організацій та установ і здійснюються в умовах фінансових та інших ресурсних обмежень у визначені терміни» [5, с. 12]. Під проблемою в публічній сфері

дослідник розуміє стан, що породжується колективною потребою усунути розрив між реальним і очікуваним становищем, що і виконується за допомогою проекту.

Ще однією суттєвою характеристикою проектів у публічній сфері є те, що вони завжди спрямовані на розв'язання проблем, визначених у відповідних урядових документах-програмах, концепціях чи стратегіях у формі стратегічних пріоритетів та завдань. Тому управління проектами у публічній сфері А. Чемерис визначає як «...процес інституалізації у програмно-цільовий формат способів втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування у соціальну дійсність з метою розв'язання публічної проблеми. При цьому в умовах обмеженого часу та ресурсів створюються унікальні продукти чи послуги, які не розроблялися раніше та відрізняються від існуючих аналогів» [5, с. 12].

Так, наприклад, законодавчо визначеною спрямованістю державних цільових програм є розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, що здійснюється з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджене за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [6]. Інші проекти в публічній сфері можуть бути спрямовані на розв'язання найважливіших проблем територіальних громад, організацій і установ, здійснюване в умовах фінансових та інших ресурсних обмежень у визначені терміни [5].

У більшості випадків в комерційній та публічній сфері під проектом розуміється комплекс документів, цілей, дій, ресурсів для їх здійснення та отриманих результатів. Але, у той же час, для проектів і програм, що фінансуються за участю інших країн і міжнародних організацій-донорів, проект є документом, яким визначаються спільні дії учасників проекту (донорів, виконавців, бенефіціарів, реципієнтів), а також ресурси, необхідні для досягнення цілей надання міжнародної технічної допомоги, в тому числі співфінансування з інших джерел, протягом встановлених строків [7]. Таке вузьке трактування проекту виносить за його рамки процеси цілепокладання проектної діяльності.

В публічній сфері також виділяють програмні проекти (наприклад, проекти програми ТЕМПУС, програми «Сусідство і партнерство»); дослідницькі проекти; проекти технічної допомоги. Окремо виділяють також проекти під оголошені конкурси та проекти, що розробляються за ініціативою проектодавця, такі як проекти розвитку. Цей вид проектів спрямований на чітке визначення (наприклад, за об'єктами: будівництво автостради, проведення реформи охорони здоров'я тощо) та управління інвестиціями, зміну усталених процедур у державному секторі.

Отже, у порівнянні з проектним менеджментом у приватній (комерційній) галузі, виконання проектів в публічній сфері носить більш масштабний і комплексний характер, часто виходить за рамки не тільки окремої організації, а й цілої країни. Реалізація таких проектів, як правило, більш тривала за часом і більш ресурсномістка. В їх реалізацію виявляються втягнутими безліч учасників і виконавців, а результат таких проектів впливає на більш широку аудиторію.

Відмінність управління проектами в публічній та комерційній сферах виникає також через різні підходи до визначення та ідентифікації проблем з наступним формуванням ідеї проекту. У публічній сфері проект, як правило, розпочинається, коли публічну проблему для розв'язання із застосуванням проектного підходу вже визначено у рамках процесів стратегічного планування. Визначення проблем часто відбувається без участі керівника і команди проекту. При управлінні проектами у комерційній сфері, згідно до останніх визначених у сучасних стандартах тенденцій [4, с. 73], керівники проектів активно залучаються до процесів виявлення бізнесових потреб та формулювання проектних цілей з метою підвищення результативності досягнення стратегічних цілей організацій за допомогою проектів.

Істотні відмінності виникають також в управлінні реалізацією проектів приватної та публічної сфер з урахуванням джерел їх фінансування. У проектному менеджменті приватної сфери застосування певних методик і стандартів носить добровільний характер на основі

вільного вибору проектного менеджера або вищого керівництва організацією. Особливістю більшості проектів публічної сфери є те, що деякі методологічні аспекти управління такими проектами закріплені законодавчо.

Так, деякі процедури управління державними цільовими програмами закріплені в законі України «Про державні цільові програми». Згідно з цим законом, обов'язковим є громадське обговорення програми в процесі її ініціації, державна експертиза проекту програми, конкурсний відбір виконавців робіт програми, особливі процедури оцінки ресурсів, затвердження та внесення змін до програми і т. д. Строго регламентується також форма деяких документів і звітності по програмі – наприклад, форма паспорта програми.

Для проектів і програм, що фінансуються за участю інших країн і міжнародних організацій-донорів, джерелом вимог до процесів проектного управління виступають вже як локальні українські закони, так і вимоги організацій-донорів. Так, наприклад, проекти публічної сфери, що виконуються із залученням фінансової підтримки Європейської Комісії (ЄК), згідно з вимогами ЄК, повинні управлятися на різних етапах проектного циклу з використанням логічного системного підходу (КСП). Для таких проектів також жорстко регламентується процедура їх оцінки, фінансування, контролю якості та успішності. Звітність по виконанню таких проектів повинна надаватися не тільки донорам, а й цільовим бенефіціарам та широкій громадськості тощо.

Згідно з українським законодавством, офіційні звернення до країн і міжнародних організацій-донорів щодо залучення та використання міжнародної технічної допомоги надсилаються через Міністерство економічного розвитку і торгівлі. Такі проекти (програми) підлягають обов'язковій державній реєстрації. Законодавством також регламентується форма окремих документів проекту - наприклад, форма плану закупівлі товарів, робіт і послуг, придбаних за рахунок міжнародної технічної допомоги. Оформлений план, згідно із законодавством, засвідчується донором або виконавцем і узгоджується бенефіціаром. Процедура внесення змін до цього плану також регулюється законодавчо.

Проекти (програми) підлягають перереєстрації в разі зміни донора, виконавців, реципієнтів, бенефіціара, назви, цілей, змісту, кошторисної вартості, термінів виконання проекту (програми).

Однак, найбільш характерною відмінністю в управлінні проектами публічної та приватної сфер є підхід до управління змінами. В проектному менеджменті комерційної сфери зміни визначаються як модифікації будь-якого формально контрольованого результату, компоненту плану управління проектом або документа проекту [4, с. 705], що забезпечують необхідну «гнучкість» проекту у відповідь на мінливість оточення та інтересів зацікавлених сторін. Існуюча методологія управління проектами в публічній сфері практично позбавлена інструменту управління змінами в проекті. Модифікація вимог до результатів державних проектів і програм за результатами моніторингу їх виконання стає неможливою через сувору вертикальну ієрархію управління та постановки стратегічних цілей. Отже, одна з найважливіших опцій проектного менеджменту – здатність управляти змінами – для проектів публічної сфери залишається майже недоступною.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження показало, що методологія управління проектами приватного сектору та публічної сфери, хоча і має певну спільну основу, відрізняється за багатьма ключовими підходами.

Проекти публічної та приватної сфери різняться як за своїми цілями, так і за методами їх встановлення і досягнення. Для приватного сектору характерним є отримання переважно комерційних цінностей від реалізації проектів, проекти публічної сфери зазвичай мають більш широкий спектр соціальних, екологічних, освітніх та інших видів цілей, пов'язаних із вирішенням суспільних проблем розвитку держави. Управління проектами в публічній сфері, на відміну від приватної сфери, є предметом законодавчого регулювання та має забезпечувати міцний зв'язок із державними стратегічними документами. Відсутність інструментів управління змінами при виконанні проектів публічної сфери, що викликана

високим рівнем державного регулювання у галузі, призводить до зниження рівню адаптивності проектів публічної сфери та їх можливості реагування на мінливість оточення та інтересів зацікавлених сторін. Виникаюче при цьому обмеження «мобільності» управління проектами в публічній сфері є суттєвим недоліком з точки зору забезпечення дотримання комерційних інтересів приватної сфери. На думку автора цього дослідження, саме це ускладнює формування ефективних механізмів державно-приватного партнерства з застосуванням проектного підходу.

Тому подальше вдосконалення методології управління проектами в сфері державно-приватного партнерства може бути обране актуальним напрямком подальших досліджень.

Література.

1. Цогоев М. М. Современные подходы к определению понятия «Управление проектами». *Инновационная наука*. 2016. №4-2(16). С. 94–97.
2. Сербская О. В. Современные методы управления проектами. *Материалы Афанасьевских чтений*. 2016. №2 (15). С. 128–132.
3. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
4. Project Management Body of Knowledge (PMBOK) – 6 Ed. *Project Management Institute, Inc.* 2017. 756 с.
5. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України. *Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO»*. Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 80 с.
6. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
7. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 153. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF>