

Щербак В.О.

Національна академія державного управління при Президентіві України

УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ В СИСТЕМІ БАГАТОРІВНЕВОГО ВРЯДУВАННЯ

У статті уточнені поняття «проект», «управління проектом», визначені ознаки проекту та встановлена їх класифікація. Розкрито значення управління проектом, розглянута структура проекту. Визначено місце й роль управління проектами в розвитку регіонів. Окреслено пріоритетність побудови багаторівневого регіонального управління. Досліджена взаємодія між різними рівнями управління через їх горизонтальні та вертикальні зв'язки.

Ключові слова: управління, проект, структура проекту, багаторівневе врядування, регіональне управління.

Постановка проблеми. XXI століття вносить значні корективи і якісні зміни в глобальні процеси, які стосуються не тільки сучасної Європи, але й України як частини європейського простору. Слід наголосити на тому, що одним із трьох пріоритетних напрямів підтримки України з боку ЄС і країн «Великої сімки» є програми фінансування наукових проектів. Усі ці програми спрямовані на забезпечення соціальної й екологічної життєздатності стратегій зростання в аспекті енергії, довкілля та кліматичних змін, соціальної згуртованості, регіонального розвитку зі зростанням доступності громадських послуг, електронного врядування, забезпечення утилізації відходів, забезпечення водопостачання, енергопостачання та ін. Асоціація України з ЄС визначає пріоритетність підготовки працівників центральної та місцевих адміністрацій до впровадження нових моделей розвитку територій для подальшого застосування програм у громадах [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно зазначити, що багато українських науковців роблять значний внесок у побудову громадянського суспільства, у консолідацію демократичних інститутів – тобто у все, що сприяє вдосконаленню суспільства. Управління проектами є об'єктом дослідження низки вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких доцільно відзначити праці К.Ф. Грея, Е.У. Ларсона, Р. Дункана, С.Д. Бушуєва, В.Ю. Катасонова, Л.С. Кобиляцького, І.І. Мазура, Д.С. Морозова, М.В. Петрова та інших. Для дослідження проблеми формування багаторівневого територіального управління в Україні становлять інтерес документи ЄС щодо

багаторівневого управління (Хартія багаторівневого управління в Європі, Біла книга про багаторівневе управління, Зелена книга про територіальну єдність, плани дій ЄС щодо розвитку багаторівневого управління; наукові праці таких вітчизняних учених, як Л.В. Батченко, О.І. Васильєва, Н.А. Вінникова, Л.І. Дмитриченко, О.С. Киричук, В.С. Куйбіда, Ю.О. Куц, В.В. Мамонова, К.Є. Мойсеєнко, Л.Л. Прокопенко, В.Ю. Стрельцов; наукові праці таких зарубіжних учених, як С. Berry, L. Hooghe, A. Faludi, G. Marks, T. Tassan-Kok, M. Betsill, K. Kern та ін.).

Постановка завдання. Завданням дослідження є визначення механізмів управління проектами в системі багаторівневого територіального управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розпочнемо із загальної характеристики управління проектами. Слово «проект» походить від латинського слова «projectum», яке утворилося зі слів «pro» і «jacere» і означає «закинутий уперед».

У спеціальній літературі різноманітність визначень поняття «проект» (project) пояснюється передусім різними методологічними підходами.

Під проектом розуміють комплекс науково-дослідних, проектно-конструкторських, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, пов'язаних ресурсами, виконавцями та термінами, відповідно оформлених і скерованих на зміну об'єкта управління, що забезпечує ефективність розв'язання основних завдань і досягнення відповідних цілей за певний період. Кінцевими цілями проектів є створення та освоєння нової техніки, технології й матеріалів, що сприяє виходу вітчизняної продукції на світовий

рівень. Проект – це задум (завдання, проблема) і необхідні засоби його реалізації з метою досягнення бажаного економічного, технічного, технологічного чи організаційного результату.

Наведемо ще кілька варіантів визначення поняття «проект», які трапляються в літературі:

– проект – це окреме підприємство з конкретними цілями, які часто включають вимоги до часу, вартості та якості результатів, що досягаються («Англійська асоціація проект-менеджерів»);

– проект – це певне завдання з визначеними вихідними даними й установленими результатами (цілями), що зумовлюють спосіб його вирішення («Тлумачний словник з управління проектами»).

Ці визначення є універсальними, методологічно виваженими та широко застосовуваними в зарубіжній практиці управління проектами.

Таким чином, можна зробити висновок, що проект має низку лише йому властивих ознак, наявність яких допоможе здійснити ефективну реалізацію проекту. Основними ознаками проекту є такі: зміна стану проекту задля досягнення його мети; обмеженість у часі; обмеженість ресурсів; неповторність.

До основних властивостей проекту, які впливають із його ознак і за якими вони можуть бути поділені на типи, належать такі: масштаб проекту, його розмір, кількість учасників і ступінь впливу на навколишнє середовище (табл. 1).

Таблиця 1

Класифікація проектів

Класифікаційна ознака	Види проектів
Мета й характер діяльності	– комерційні; – некомерційні.
Характер і сфера діяльності	– промислові; – організаційні; – економічні; – соціальні; – дослідницькі.
Масштаб і розмір проекту	– великі; – середні; – малі.
Ступінь складності	– прості; – складні; – дуже складні.
Склад і структура проекту	– монопроекти; – мультипроекти; – мегапроекти.
Рівень альтернативності	– взаємовиключні; – альтернативні за капіталом; – незалежні; – взаємовпливаючі; – взаємодоповнюючі.
Тривалість проекту	– короткострокові; – середньострокові; – довгострокові.

Будь-який проект передбачає перебіг певної кількості фаз (стадій, етапів). Для цього потрібно вміти управляти проектом. Нині важко назвати хоча б один великий проект, що здійснився поза межами методології управління проектами.

Сьогодні управління проектами – це визнана в усьому світі методологія вирішення організаційно-технічних проблем, це філософія керівництва проектами. Умови ринку стають більш вибагливими, підвищуються темпи змін, що відбуваються. Управління проектами – це процес управління командою, ресурсами проекту за допомогою спеціальних методів і прийомів із метою успішного досягнення поставленої мети.

Важливим елементом управління проектами є своєчасна та точна підготовка проектних матеріалів. Проектні матеріали – це сукупність документів, що містять опис і обґрунтування проекту.

За допомогою методів управління проектами визначають цілі проекту, обґрунтовують його й оцінюють життєздатність; виявляють структуру проекту (підцілі, завдання, роботи, які необхідно виконати); визначають необхідні обсяги та джерела фінансування; підбирають виконавців, зокрема за допомогою торгів і конкурсів; готують і укладають контракти; визначають терміни реалізації проекту; складають графік виконання робіт; розраховують необхідні ресурси, кошторис і бюджет проекту; планують і враховують ризики; забезпечують контроль за реалізацією проекту.

Поняття життєвого циклу проекту є одним із найважливіших для менеджера, оскільки саме поточна стадія визначає задачі й види діяльності менеджера, використовувани методи й інструментальні засоби. Найбільш традиційною є розбивка проекту на чотири великих етапи: формування проекту, планування, здійснення, завершення.

У цьому контексті необхідно розглянути такі визначення.

Місія – це генеральна ціль проекту, яка визначається кінцевими результатами проекту, набором задоволених потреб і сукупністю споживачів.

Стратегія проекту – це спільне бачення шляху досягнення цілей.

Цілі проекту – бажані результати дій, що вирішують поставлену проблему й мають бути досягнуті в ході реалізації проекту.

Система управління проектами є організаційно-технологічним комплексом методичних, технічних, програмних та інформаційних засобів, спрямованим на підтримку та підвищення ефективності процесів планування й управління проектом.

Отже, система управління проектами – це сукупність процедур, підходів та інструментів, які дають змогу успішно реалізовувати проекти. Успіх системи управління проектами залежить від організації управління. Поняття організації зазвичай зіставляється з поняттями структури, системи й управління.

Організація системи управління проектом – це сукупність дій, які дозволяють об'єднати в одне ціле всі складові частини проекту (включно з усіма зацікавленими сторонами) для успішної взаємодії з досягнення цілей проекту.

Організаційна структура управління проектом – це сукупність взаємопов'язаних органів управління, які розміщені на різних ступенях системи.

Організаційна форма – це організація взаємодії та взаємовідносин між усіма учасниками проекту.

Форми організаційної структури повинні розглядатися на внутрішньому та зовнішньому рівнях. Внутрішній рівень відбиває стосунки між окремими виконавцями й групами, які виконують проект. Зовнішній рівень передбачає наявність певної структури зв'язків між окремими виконавцями й групами, залученими до виконання проекту, їхніми материнськими підрозділами, відділами, компаніями. Серед зовнішніх організаційних структур виділяють такі основні форми: форма проектної команди, матрична організація, гібридна організаційна структура, структура модульного зв'язку. Основними формами внутрішньої структури є такі: внутрішня функціоналізація; федеральна організація; внутрішня матрична структура; дивізіональна структура; централізована або децентралізована форми організації великих проектів.

Під час створення великих проектів найбільш ефективною формою стає так зване проектне управління. У цій організаційній формі управління більшою мірою реалізуються вимоги системного й програмно-цільового підходу до управління, відповідно до яких уся проектна діяльність розглядається не з позицій сформованої ієрархії підпорядкування, а з урахуванням досягнення кінцевої мети проекту. Є кілька типів організаційних структур, які широко застосовуються в управлінні проектами: функціональна, матрична та проектна.

Якщо проекти, які ведуться в організації, мають рутинний характер, регулярно повторюються й добре вивчені, доцільно застосовувати функціональну структуру управління проектами.

Матрична структура управління створюється на базі функціональної. У цьому разі взаємовідносини базуються на прямих вертикальних зв'язках

«керівник – підлеглий». Із метою розв'язання конкретних проблем створюються тимчасові проектні групи, які очолюють керівники проектів. Ці групи формуються зі спеціалістів відповідних функціональних відділів, що перебувають на різних рівнях ієрархії управління. Керівники проектів взаємодіють з функціональними відділами по горизонталі; ці зв'язки накладаються на традиційні вертикальні.

Матричну структуру управління доцільно застосовувати під час реалізації малих і середніх проектів. Для великих проектів така структура малоефективна, оскільки тоді різко підвищується складність мережі комунікацій, а це призводить до істотного сповільнення процесів прийняття управлінських рішень. Матричні структури управління проектами зазвичай використовуються, коли проекти повторюються, є невеликими, але не рутинними.

Згідно з проектною структурою управління для розв'язання конкретного завдання на підприємстві створюють спеціальну робочу групу, яку після реалізації проекту розпускають.

Проектні структури більш ефективні для управління унікальними, складними проектами, які мають великий бюджет або велике значення для організації.

Проектна структура управління є прямою протилежністю функціональній, у якій у кожного члена команди проекту також один безпосередній керівник, але підрозділи організовані за проектним принципом (команди управління проектами утворюють власні підрозділи, очолювані менеджерами відповідних проектів).

Зазвичай в одній і тій самій організації можуть співіснувати різні види структур управління проектами. Так, для унікального й важливого проекту може бути створений віртуальний проектний офіс і виділені необхідні співробітники, для декількох інших досить серйозних проектів може бути використана матрична структура.

Світовий (зокрема європейський) досвід доводить, що розвиток регіонів відбувається більш успішно, коли краще налагоджена взаємодія між їх політичними, економічними та соціальними акторами й поєднуються зусилля для вирішення конкретних спільних завдань. Такий підхід отримав назву багаторівневого врядування (Multi-level governance), яке Хартією багаторівневого врядування в Європі (Chapter for Multi-level governance in Europe), ухваленій Комітетом регіонів Європейського Союзу (далі – ЄС) у 2014 р. [3], визначений як скоординовані зусилля з боку ЄС, держав-членів, місцевих і регіональних орга-

нів влади, що засновані на партнерстві та спрямовані на розроблення й реалізацію політики ЄС. Документом також визнається необхідність участі в регіональній політиці інших суб'єктів: бізнесу, громадськості, населення тощо.

Нині значення цього підходу усвідомлене й в Україні. У Державній стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 р. ідеться про те, що процес формування та реалізації державної політики регіонального розвитку повинен базуватися також і на засадах багаторівневого управління [2].

Можна сказати, що багаторівневе регіональне врядування передбачає забезпечення розвитку регіонів через проекти, програми й стратегії, які сформовані та реалізуються на основі партнерства органів державної влади й органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами.

Вертикальна взаємодія в багаторівневому врядуванні передбачає зв'язки між вищими й нижчими рівнями влади та повинна забезпечити ефективне розв'язання певних регіональних проблем, адже в центральних органах влади об'єктивно не можуть досконало знати про місцеві й регіональні проблеми.

Горизонтальна взаємодія охоплює як державних, так і приватних суб'єктів, які функціонують на одному рівні (наприклад, регіональному).

Важливо розуміти, що процес багаторівневого регіонального врядування знаходить своє місце в розробленні проектів, програм і стратегій, які формуються й реалізуються також за участю двох і більше сторін.

Прикладами такого управління є угоди щодо регіонального розвитку між обласними радами й Кабінетом Міністрів України, проекти щодо місцевого й регіонального розвитку, що фінансуються з різних рівнів бюджетів і сформовані з урахуванням наявних можли-

востей цих рівнів (бажано на основі принципу субсидіарності).

З урахуванням складності системи багаторівневого управління вибирати організаційну структуру управління слід відповідно до заданих умов конкретного проекту.

Можна застосовувати всі три вищезазначені структури залежно від проекту. Разом ці структури можна застосовувати ще й у межах одного проекту на різних рівнях і фазах управління ним. Чим більше комерційне значення, масштаби й інноваційність проектів, тим доцільніші для управління такими проектами проектно-орієнтовані організаційні структури.

Більшість сучасних організацій використовують змішані структури. Так, функціональні організації створюють спеціальні команди з управління важливими проектами. Члени такої команди звільняються від інших обов'язків, вони можуть залучати співробітників функціональних підрозділів на весь час, розробляти та встановлювати власні процедури взаємодії та звітності.

Кращою системою управління є та, у якій потреби проекту поєднуються з потребами основної організації, а найпростішим і найефективнішим способом організації проекту є створення незалежної проектною команди на постійній основі.

Висновки. Модель багаторівневого регіонального врядування є безальтернативною для подальшого забезпечення сталого розвитку й високої конкурентоспроможності регіонів. Для її розвитку необхідно забезпечувати прозорість діяльності органів регіонального управління, реальні можливості для приватних і громадських суб'єктів щодо їх участі в розробленні та реалізації спільних проектів.

Список літератури:

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/385-2014> (дата звернення: 22.03.2018).
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. / База даних «Законодавство України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 22.03.2018).
3. Веретенников В.І. Управління проектами. Київ, 2006. 280 с.
4. Дорош М.С. Інтеграція систем управління проектами в систему організації на різних етапах розвитку. Управління проектами та розвиток виробництва. 2009. № 4. С. 21–28.
5. Марченко К.Є. Управління розробкою інноваційних проектів. Управління розвитком. 2013. № 12. С. 131–132.
6. Charter for Multi-level governance in Europe : Document of Committee of the Regions (CoR) EU 106th plenary session 3 April 2014 / European Committee of the Regions. URL: <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/mlg-charter/en.pdf> (дата звернення: 22.03.2018).

7. Good multi-level governance for vocational education and training: Working paper of European Training Foundation 2013. URL: [https://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/5C0302B17E20986CC1257C0B0049E331/\\$file/Multilevel%20governance%20x%20VET.pdf](https://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/5C0302B17E20986CC1257C0B0049E331/$file/Multilevel%20governance%20x%20VET.pdf) (дата звернення: 22.03.2018).

УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТАМИ В СИСТЕМЕ МНОГОУРОВНЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье уточнены понятия «проект», «управление проектом», определены признаки проекта и установлена их классификация. Раскрыто значение управления проектом, рассмотрена структура проекта. Определено место и роль управления проектами в развитии регионов. Определена приоритетность построения многоуровневого регионального управления. Исследовано взаимодействие между различными уровнями управления через горизонтальные и вертикальные их связи.

Ключевые слова: управление, проект, структура проекта, многоуровневое управление, региональное управление.

MANAGEMENT OF PROJECTS IN THE SYSTEM OF MULTILEVEL GOVERNANCE

The interaction between different levels of management through horizontal and vertical links is explored. The article clarifies the concepts of “project”, “project management”, identifies the features of the project and establishes their classification. The significance of project management is disclosed, the structure of the project is considered. The place and role of project management in the development of regions are determined. The priority of building multi-level regional management has been determined. The interaction between different levels of control through their horizontal and vertical links is investigated.

Key words: management, project, project structure, multilevel governance, regional administrative.