

## Посилання на статтю

Рыбак А.И. Управление проектной деятельностью на государственном уровне / А.И. Рыбак // Управління проектами та розвиток виробництва: Зб.наук.пр. – Луганськ: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2004. – № 3(11). – С.22-33. Режим доступу: <http://www.pmdp.org.ua/>

УДК 519.68:681.3:658.512

**А.И. Рыбак**

### УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НА ГОСУДАРСТВЕННОМ УРОВНЕ

Приведены сравнительные характеристики функционального и проектного управления, показаны их преимущества и недостатки, сформулированы задачи и этапы проектного управления на государственном уровне. Рис. 4, табл. 1, ист. 3.

Ключевые слова: проект, проектное управление, иерархия управления, инструментарий управления, типы проектов.

**А.І. Рибак**

### УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ

Наведені порівняльні характеристики функціонального та проектного управління, показані їх переваги та недоліки, сформульовані завдання та етапи проектного управління на державному рівні. Рис. 4, табл. 1, дж. 3.

**A.I. Rybak**

### PROJECT ACTIVITY MANAGEMENT ON STATE LEVEL

The functional and project management comparative features, their merits and demerits are stated. Objects and stages of project management on state level are generated.

**Постановка проблемы.** Если Украина не хочет быть второстепенным участником экономических отношений, то она должна преодолеть системный кризис и восстановить свою политическую, экономическую и военную мощь.

Одним из методических способов разрешения этой глобальной проблемы является использование известных мировых и своих специфических инструментов (способов) преодоление экономической отсталости, т.е. создать свою систему стимулов и способов экономического развития.

Безусловно, главным направлением является радикальное улучшение инвестиционного климата, что решается на высшем эшелоне власти, то весьма важную роль играют способы и методы (инструментарий) повышения экономической стабильности.

Управление проектами в настоящее время превратилось в методологию успешного бизнеса в целом, поскольку любая целенаправленная деятельность может быть описана и реализована в терминах и понятиях управления проектами «Project Management» [1]. Управление проектами принципиально отличается от управления бизнесом (предприятием) нециклическостью, комплексностью и системностью.

**Анализ последних исследований.** Управление проектами как наука должно опираться на новые технологии и новые знания как источник новых методов инструментов управления.

Активность инвестиционного процесса определяет жизнедеятельность экономики страны. Чем эффективнее протекают процессы расширенного воспроизводства капитала, тем успешнее развивается социальная инфраструктура.

Сравнение функций традиционного (функционального) и проектного менеджмента приведены в табл. 1 и на рис. 1 [1].

Таблица 1

**Сравнение функций традиционного и проектного менеджмента**

<b>Функциональный менеджмент</b>	<b>Проектный менеджмент</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– ответственность за поддержание статус-кво;</li> <li>– полномочия определены структурой управления;</li> <li>– устойчивый круг задач;</li> <li>– ответственность ограничена утверждёнными функциями;</li> <li>– работы выполняются в стабильных организационных структурах;</li> <li>– круг задач, подлежащих выполнению, незыблем;</li> <li>– основная задача – оптимизация;</li> <li>– успех определяется достижением промежуточных, функциональных результатов;</li> <li>– ограниченная изменчивость условий и ситуаций.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ответственность за возникающие изменения;</li> <li>– неопределённость полномочий;</li> <li>– постоянно изменяющийся круг задач;</li> <li>– ответственность за пакет межфункциональных задач;</li> <li>– работа в структурах, действующих в пределах проектного цикла;</li> <li>– преобладание нестандартной (инновационной) деятельности;</li> <li>– основная задача – разрешение конфликтов;</li> <li>– успех определяется достижением установленных конечных целей</li> <li>– неопределённость внутренне присуща деятельности.</li> </ul>

В странах с традиционно рыночной экономикой к началу XXI века управление проектами (УП) перестало быть только средством управления последовательностью и темпом выполнения работ с целью их своевременного завершения. УП стало чем-то вроде корпоративного голоса заказчика/клиента, побуждающего оптимизировать все усилия по проекту/продукту, предпринимаемые командами, интегрируя с производителями, поставщиками, системой послепродажного обслуживания. Такой подход, помимо прочего, позволяет с высокой степенью точности определять и, соответственно, снижать предстоящие затраты по проекту.

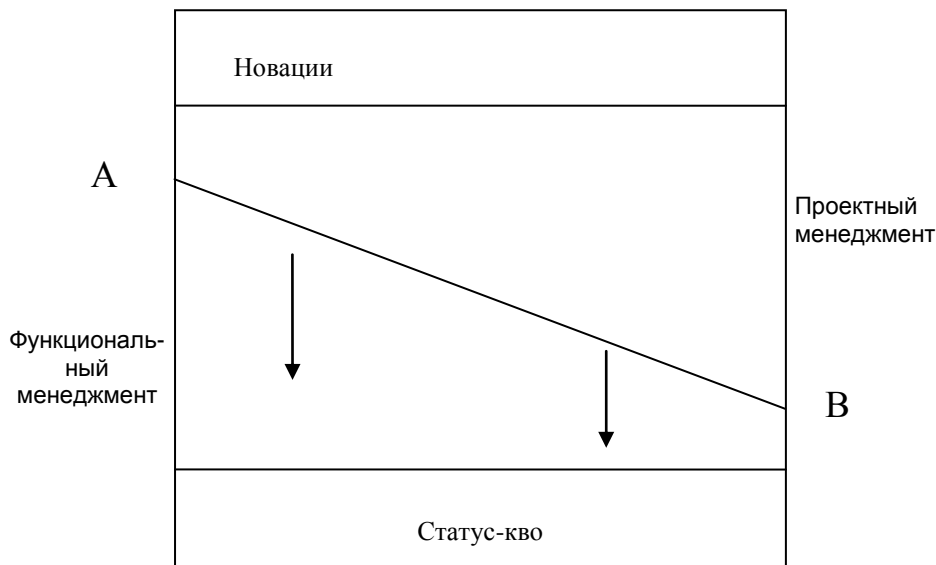


Рис. 1. Соотношение инноваций и текущей деятельности в функциональном и проектном менеджменте

Компании и эксперты, работающие в этой области, образовали необходимые профессиональные структуры и создали «Мир управления проектами», куда входят национальные и международные организации – инвестиционные, промышленные, строительные, консалтинговые и инжиниринговые фирмы, где регулярно проводятся конгрессы и симпозиумы, где издаются журналы, книги и учебники, где имеется свой рынок программного обеспечения.

Крупнейшей международной организацией в области управления проектами является IPMA (International Project Management Association) – Международная ассоциация управления проектами, объединяющая более 20 национальных обществ Европы, а также других стран, в т.ч. и Украины (UPMA) [2].

Практически все университеты включили УП в свои учебные программы, в ряде вузов открыты аспирантура и докторантура, подготавливается и защищается множество диссертаций.

**Задачи, цели и этапы проектного управления.** Радикальное изменение системы организации инвестиционной деятельности предприятия (фирмы, компании) требует осуществления специального проекта на государственном уровне (программы) с условным названием «Переход к системе Управления Проектами». Реализация проекта состоит в решении проблемы практического перехода к проектно-ориентированной форме управления ими.

В рамках проекта (программы) надлежит решить такие задачи:

1. Создание новых (адаптация действующих) структур:

– создание, наряду с традиционными, как правило, функционально ориентированными (производство, планирование, финансирование, контроль, учет, кадры и др.) – подразделениями компаний, новых – проектно-ориентированных структурных образований (проект А, проект Б и др.). Новые подразделения могут функционировать как на постоянной, так и на временной — проектной основе;

– создание специализированных фирм – профессиональных управляющих проектами, выполняющих функции проект-менеджера для заказчика; в данном случае под заказчиком подразумевается любой из участников проекта, «нанимающий» консультанта.

Такие фирмы могут создаваться:

– «на пустом месте» – с учетом реальной деловой конъюнктуры, определяемые на основе маркетинга;

– на базе проектных институтов (предпочтительнее, выполняющих функции генерального проектировщика). Как известно, такие институты традиционно занимаются не только предынвестиционными исследованиями и проектно-исследовательскими работами, но и авторским надзором, а также участием в формировании и защите заказных спецификаций на оборудование;

– на основе одного из подразделений заказчика (дирекция строящего предприятия или отдела капитального строительства). Тогда необходимо приглашение специалистов «со стороны».

Структура управления проектами не может функционировать без механизма управления.

Наиболее важным вопросом механизма функционирования проектно-ориентированных структур является их статус, то есть мера ответственности за результаты своей деятельности. В соответствии с принятой классификацией возможны следующие варианты схем, определяющих статус новых структур управления проектом – основная, расширенное управление, «под ключ». Каждая из этих схем имеет, как известно, определенную область применения и определяет меру делегирования заказчиком (инвестором) своих полномочий руководителю проекта (проект-менеджеру).

Очевидно, что на первых порах заказчик (инвестор) будет руководствоваться менее рискованной для него основной схемой и лишь со временем начнет делегировать проект-менеджеру полномочия распоряжаться от его имени финансовыми ресурсами и обеспечивать запуск проекта в эксплуатацию.

В связи с тем, что речь идет о создании новой для Украины системы подготовки профессиональных руководителей проектов всех уровней, следует рассматривать такие направления работы:

*Высшие учебные заведения.* Ряд вузов, в основном строительного, экономического и управленческого профилей организовали соответствующие специальности/специализации, предприятия и органы государственного управления, начали выпускать дипломированных молодых специалистов на регулярной основе.

*Повышение квалификации (переподготовка специалистов).* Целесообразно организовать целевую переподготовку дипломированных специалистов в специальных учебных центрах – при авторитетных консалтинговых фирмах или профильных высших учебных заведениях. К сожалению, опыт некоторых вузов не нашел пока достойного развития, хотя и подготовлены необходимые учебные программы и материалы.

Установлено, что эффективность обучения, в том числе переподготовки специалистов-практиков, значительно повышается, если обучающиеся с самого начала объединены в «команды» с конкретным распределением ролей так, как это и делается на практике. С этой точки зрения предприятия и организации выиграют, если будут и обучать своих работников не по одиночке, а группами, составленными из специалистов тех служб компании, которые в будущем будут управлять проектами.

*Учет психологических аспектов кадрового обеспечения управления проектами.* Имеется в виду необходимость организации квалифицированной помощи специалистам, осваивающим проект-менеджмент, в адаптации к условиям работы в «командах», принципиально отличающихся от принятых в командно-административной системе. Рекомендации приведены в соответствующей литературе [3].

В настоящее время действует ряд законодательных и нормативных актов, регламентирующих инвестиционную и, в целом, предпринимательскую деятельность в Украине. Опуская здесь вопросы необходимости совершенствования действующих документов, отметим лишь «белые пятна» в законодательном поле, затрагивающем интересы управления инвестициями. Так, специалистами признана необходимость разработки законодательных и нормативных документов, эффективно регламентирующих:

- закупки и поставки;
- сертификацию и лицензирование профессиональных руководителей проектов;

- охрану окружающей среды.

*Финансирование.* В связи с трудностями переходного периода финансирование проектов явно недостаточное. Особенно острым является этот вопрос для проектов финансируемых средств национального бюджета. Для проектов, финансируемых из централизованных государственных источников, единственным очевидным источником покрытия затрат на профессиональное управление остается разрешение на инжиниринговые услуги, в число которых входит управление проектами до 0,15% от стоимости строительных работ (недостаточность этих сумм очевидна);

- по вновь начинаемым стройкам – за счет средств в сводных сметных расчётах;

- по переходящим стройкам – за счет резерва средств на непредвиденные затраты, а также за счет дополнительных средств на эти цели, образованные в результате переутверждения смет.

В коммерческих проектах, финансируемых из собственных/привлеченных заемных средств, заказчик в связи с очевидной эффективностью новой системы, упрощением функций Дирекции строящегося предприятия и генерального подрядчика может принять решение направить на оплату услуг проект-менеджера:

- часть затрат на содержание дирекции строящегося предприятия (глава сводного сметного расчета стоимости строительства);

- часть накладных расходов генерального подрядчика.

При заключении контракта по «расширенной» схеме заказчик может направить на оплату услуг проект-менеджера часть прибыли, образующейся по результатам завершения строительной фазы проекта, по фактическим затратам против сметной стоимости работ.

*Технология управления.* Процесс управления проектами должен быть надлежащим образом информатизирован, поддерживаться современными технологиями, для этого необходимо:

- создать и поддерживать в надлежащем состоянии базы и банки данных по фазам и этапам жизненного пути проектов;

- внедрить современные автоматизированные системы планирования и контроля, а также средства обработки и передачи данных. Следует помнить, что степень сложности (а значит, и цена) используемой информационной технологии должны соответствовать сложности и размеру проекта. Если это правило нарушить, заказчик понесет необоснованные потери – как в случае

необоснованной сложности используемой технологии, так и при недооценке важности этого весьма существенного фактора.

Наиболее сложным для современного украинского проект-менеджера является не автоматизация процесса управления (это – лишь функция способности заказчика оплатить современные технические и программные средства), а информационный «вакуум», образовавшийся в инвестиционной сфере в результате распада старой системы технического нормирования и практической невозможности, из-за отсутствия системы, создания «в одиночку» новой – адекватной современным условиям информационной системы поддержки информационной деятельности. В этих условиях крайне важно организовать процесс накопления опыта, разумеется, в машинно-ориентированной форме.

Решение перечисленных задач в рамках вышеупомянутого проекта (программы) позволит получить эффективный инструмент для решения любых задач, возникающих перед современным деловым человеком [2, 3].

**Классификация типов проектов.** В связи с тем, что методы *управления проектами* в значительной степени зависят от масштаба (размера) проекта, сроков реализации, качества, ограниченности ресурсов, места и условий реализации, рассмотрим основные виды *специальных* проектов, в которых один из перечисленных факторов играет доминирующую роль и требует к себе особого внимания, а влияние остальных факторов нейтрализуется с помощью стандартных процедур контроля (рис. 2). Ниже рассмотрены «классические» типы «нормальных» проектов, классифицированные по масштабам, срокам реализации, качеству исполнения, ограниченности ресурсов, конструктивному исполнению, участникам. Специальные виды проектов (три последних классификационных признака на рис. 2).

*Малые проекты* невелики по масштабу, просты и ограничены объемами. Так, в американской практике, например:

- капиталовложения: до 10...15 млн. долларов;
- трудозатраты: до 40...50 тыс. человеко-часов.

Такие проекты допускают ряд упрощений в процедуре проектирования, реализации и формировании команды проекта [1, 3].

Однако затруднительность исправления допущенных ошибок в связи с дефицитом времени на их устранение требует весьма тщательного определения объемных характеристик проекта, участников проекта и методов их работы, графика проекта и форм отчета, а также условий контракта.

Для таких проектов рекомендуется:

- назначать одного управляющего (координация должна осуществляться одним лицом);
- гибкую организацию команды проекта, обеспечивающую взаимозаменяемость ее членов;
- максимально простую форму графика проекта;
- четкое знание каждым членом команды своих задач и объемов работы;
- пуск объекта должны осуществлять те же инженеры, которые начинали работу над проектом.

*Мегапроекты* – это целевые программы, содержащие множество взаимосвязанных проектов, объединённых общей целью, выделенными ресурсами и отпущенным временем. Их стоимость более 1 млрд. дол, трудоёмкость – 2 млн. чел-часов, срок реализации 5...7 лет.

Классификационные признаки	Типы проектов				
	По уровню проекта	Проект	Программа		Система
По масштабу (размеру проекта)	Малый	Средний		Мегапроект	
По сложности	Простой	Организационно сложный	Технически сложный	Ресурсно сложный	Комплексно сложный
По срокам реализации	Краткосрочный		Средний	Мегапроект	
По требованиям к качеству и способам его обеспечения	Бездефектный		Модульный	Стандартный	
По требованиям к ограниченности ресурсов совокупности проектов	Мультипроект		Монопроект		
По характеру проекта/ уровню участников	Международный (совместный)		Отечественный: – Государственный – Территориальный – Местный		
По характеру целевой задачи проекта	Антикризисный		Реформирование/ Реструктуризация		
	Маркетинговый		Инновационный		
	Образовательный		Чрезвычайный		
По объекту инвестиционной деятельности	Финансовый инвестиционный		Реальный инвестиционный		
По главной причине возникновения проекта	Открывшиеся возможности		Необходимость структурно-функциональных преобразований	Реорганизация	
				Реструктуризация	
	Чрезвычайная ситуация		Реинжиниринг		

Рис. 2. Классификация типов проектов

*Сложные* проекты предполагают нетривиальность подходов и повышенные затраты на их реализацию.

*Краткосрочные* проекты обычно предназначены для совершенствования отдельных производств. Различают бездефектные проекты, в которых доминирующее значение имеет качество (ЕС и др.). Модульные и международные проекты имеют свои особенности, которые мы здесь рассматривать не будем.

*Структура механизмов управления.* Помимо общих принципов управления и организационной структуры, система управления включает: цель и задачи управления, систему методов, исполнительные экономические и организационные механизмы, законодательно оформленные правила и условия управления. Функции управления можно разделить на основные и обеспечивающие. К основным функциям можно отнести функцию, задающую, координирующую, регулирующую, контрольную, к обеспечивающим – информационную, экспертно-аналитическую, нормативно-методическую.

Для характеристики механизма управления проектами важным элементом является соотношение между государственным регулированием и саморегулирующей возможностью рыночной экономики. Очевидно, что каждому этапу переходного периода должно быть свойственно свое соотношение.

Государственное регулирование осуществляется в двух взаимосвязанных формах, а именно в форме законодательства и в форме программ. Законодательство, с одной стороны, устанавливает нужные государству «правила игры» для всех участников управления с учетом политики в той или иной области, с другой – отражает льготные условия для участников конкретных программ по приоритетным проблемам. Программы и проекты позволяют реализовывать все функции управления применительно к важнейшим задачам развития как на стадии разработки, так и в процессе выполнения. Являясь основными регуляторами, законы и программы занимают разное место в системе управления.

Особенности механизма управления в настоящее время определяются переходным периодом к рыночным отношениям, который, в свою очередь, требует необходимости использования методов и механизмов, характерных как для рыночной системы, основанной на частной собственности и относительно свободных ценах, так и во все меньшей степени для планово-распределительной экономики, основанной на общественной собственности. С этой точки зрения можно говорить, что работающий в настоящее время механизм управления находится в стадии формирования и объективно еще не может давать ожидаемого эффекта.

Концепция развития в переходный период и состав решаемых задач позволяют говорить о двух основных подходах к механизму управления. Первый подход предполагает максимально возможное устранение государства от регулирования экономикой и предельную децентрализацию системы управления. Второй подход ориентирован на активное влияние государства на экономические процессы, включая процесс формирования рыночных отношений. Постепенно складывается механизм управления, сочетающий эти два подхода в соответствии с требованиями каждого периода развития.

Бюджетная политика представляет собой основной механизм государственного регулирования экономики, так как использование большинства экономических рычагов так или иначе связано с бюджетом.

На данной фазе развития общества бюджетная политика является наиболее действенным методом воздействия государства на производителей.



Структуру управления в Украине можно представить следующими уровнями:

1. Конституционные основы.
2. Центральные органы управления (Кабинет Министров Украины).
3. Среднее (областные) и основное (регионы, села, предприятия) звено управления.

В Конституции Украины перечислены обязательные направления деятельности правительства Украины, возглавляемые премьер-министром и его заместителями и министрами.

Они отражают функции любого государства и являются основой его организационной структуры. К ним относятся:

- разработка и исполнение государственного бюджета;
- обеспечение проведения в Украине финансовой, кредитной и денежной политики;
- обеспечение проведения в Украине единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- обеспечение управления государственной собственностью;
- обеспечение государственных функций обороны, безопасности, реализации внешней политики государства;
- обеспечение законности прав и свобод граждан, охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Отдельная глава в Конституции отведена местному самоуправлению, принципам его организации и функциям. Основными функциями местных органов управления являются: формирование и исполнение местного бюджета, установление местных планов и сборов, охрана общественного порядка, жилищное строительство и т. д.

В Конституции отмечается, что денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным Банком. Защита и обеспечение устойчивости гривни – основная функция Центрального Банка Украины, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти.

Помимо Конституции в стране действует система законов, а также указы Президента, являющиеся основой формирования системы государственного управления.

Таким образом, речь идёт об анализе соотношения существующего уровня развития регионов Украины, нормативного прогноза и конкретных условий развития. Учитывая, что на данный момент речи не может быть про идеал развития какой-либо отрасли, поскольку необходимо искать компромисс и ориентироваться не просто на «наилучшее нормативное», «идеальное», а и на «наилучшее с возможного», то есть оптимального варианта развития.

Анализ соотношений существующего уровня развития регионов Украины (удовлетворение потребностей научно-технического, экономического, организационного и социального развития), нормативов развития указанных направлений позволяет выявить неточности, в том числе неточности в системе управления.

*Определение приоритетов в разрешении проблем и неточностей.* Вопросы определения приоритетов разрешения проблем и неточностей на каждом иерархическом уровне управления – сложные, потому что они связаны как с наличием возможностей (экономических, научно-технических, организационных и социальных), так и с умением руководителей (менеджеров) определять главную проблему (проблемы), разрешение которой позволит подготовить к решению другие проблемы и неточности. Важную роль в

реализации этого вопроса выполняет знание присутствующих в регионах ресурсов и желание их эффективного использования.



Рис. 3 Проектный подход к разработке эффективных технических решений на базе познанных закономерностей

Практика функционирования экономики Украины позволила определить одну из важнейших проблем – усовершенствование организации управления на всех уровнях властных структур в связи с вхождением в рыночное пространство, поэтому приоритетность разрешения проблем и неточностей связано, в первую очередь, с ролью организации управления и её направленность на разрешение производственных, научно-технических, экономических и социальных проблем. Не обеспечив повышение уровня управляемости предприятием, нельзя выполнить разрешение упомянутых выше проблем.



Рис. 4. Проектный подход к прогнозированию, созданию и использованию нового продукта (услуги, решения)

Для этого нужно проанализировать возможные способы разрешения проблем. Это может быть выполнено не только с употреблением научных методов прогноза, а и принятием эффективных управленческих решений.

Подводя итоги, можно представить графически проектный подход к разработке эффективных технических решений, а также прогнозирование и создание нового продукта.

**Выводы.** Приведен анализ и сравнительная характеристика функционального и проектного управления на трёх уровнях: государственном, среднем и местном. Показаны преимущества проектного управления на всех уровнях государственных структур.

Показано, что успехи могут быть закреплены только путем инновационных преобразований, то есть внедрения инвестиций в высокотехнологические научно-емкие области производства с одновременной активизацией деятельности всех участников инвестиционного процесса: государственных учреждений, отечественных и зарубежных инвесторов, финансовых посредников и других участников инвестиционного рынка и рынка инвестиционных товаров.

Несмотря на то, что в начале третьего тысячелетия в Украине создались все предпосылки экономического роста годовые объемы инвестиций остаются на низком уровне. Причиной является неблагоприятный инвестиционный климат, который поясняется несовершенной законодательной базой, неразвитыми фондовым рынком и финансово-кредитной системой, высоким налоговым давлением, неэффективным использованием амортизационных отчислений, а также низким уровнем трансформации сбережений населения к инвестированию, которое приводит к утечке отечественных капиталов за границу и не оказывает содействия привлечению иностранных инвестиций в экономику страны.

Реализация положительных предпосылок и исправление недостатков требует дальнейшего развития начатых реформ: собственности и приватизации, налогообложения, социальной защиты; системной подготовки и повышения профессионального уровня субъектов инвестиционной деятельности, внедрением методов проектного управления.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Управление проектами. И.И. Мазур, В.ЛД. Шапиро и др. Справочное пособие / Под ред. И.И. Мазур и В.Д. Шапиро. – М.: Высшая школа, 2001 – 875 с.
2. Словник-довідник з питань управління проектами / С.Д. Бушуєв. Українська асоціація управління проектами. – Київ: Видавничий Дім “Делова Україна”, 2001. – 640 с.
3. Тен Р.Б., Холод Б.І., Ткаченко В.А. Управління проектами: Підручник. – Київ: Центр навчальної літератури, 2003. – 224 с.

Стаття надійшла до редакції 29.06.2004 р.