

<https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/333/10.11.2018.pdf>
(дата звернення : 11.11.2018).

6. Негода В. До нового адміністративно-територіального устрою країни 600 днів, що за цей час треба зробити? [Електронний ресурс]. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/vyacheslav-negoda-do-novogo-administrativno-teritorialnogo-ustroyu-krayini-600-dniv-shcho-za-cej-chas-treba-zrobiti> (дата звернення : 25.10.2018).

7. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики [Електронний ресурс]. Пер. с англ. А.Н. Нестеренко. М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. URL: <http://cee-moscow.com/doc/izd/North.pdf> (дата звернення : 07.10.2018).

*Рыбак Анатолий Иванович, доктор технических наук, профессор,
академик, заместитель заведующего кафедры
«Техническая кибернетика имени профессора Р. Меркта» Одесского
Национального морского университета
Азарова Ирина Борисовна, кандидат технических наук,
доцент кафедры проектного менеджмента Одесского
регионального ин-та госуправления НАГУ при Президенте Украины*

МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ В ПУБЛИЧНОЙ СФЕРЕ

Общепризнанным является тот факт, что для сложных экономических и социальных систем наиболее оптимальной методологической основой их развития традиционно являлся проектный подход. Ведь именно проекты позволяют эффективно достигать поставленных целей в условиях ограниченности ресурсов и времени, создавая при этом новые уникальные результаты, необходимые для развития.

Именно поэтому проектный подход достаточно быстро и уверенно занял позиции на самых разных уровнях государственного управления. И на сегодня *публичная политика* рассматривается как ответ власти в формате проекта на публично признанную проблему в конкретных политико-правовых и социально-экономических условиях с помощью различных способов вмешательства в социальную действительность[1].

В публичной сфере различают следующие *типы проектов*:

- *программные* (например, проекты программы ТЕМПУС, программы «Соседство и партнерство» и т.п.);

- **исследовательские** (например, Рамочная программа Европейского Союза по исследованиям и инновациям «Горизонт 2020», ассоциированным членом которой Украина стала в 2015 г. По итогам 446 конкурсов для 117 украинских организаций-участников программы «Горизонт 2020», предусмотрено финансирование в сумме 17232 тыс. евро для 90 проектов, 9 из которых координируются украинскими организациями);

- **проекты технической помощи** (например, Программа лидерства, содействия экспорту, привлечения инвестиций и развития или Разработка курса на укрепление местного самоуправления в Украине (ПУЛЬС);

- **проекты развития**, направленные на четкое определение (например, объектов: строительство аэропорта, строительство моста или автострады, проведение реформы здравоохранения и т.д.) и управление инвестициями и изменение устоявшихся процедур в государственном секторе.

Для понимания характерных особенностей и подходов к управлению, целесообразным также является деление проектов и программ в публичной сфере **по форме их финансирования:**

- проекты и программы, финансируемые из **государственного и местного бюджетов;**

- проекты и программы, финансируемые в рамках **публично-частного партнерства;**

- проекты и программы, финансируемые **с участием других стран и международных организаций-доноров.**

Источник финансирования проекта играет огромную роль при выборе методов управления тем или иным проектом, а также влияет и на используемую терминологию. Некоторые различия в терминологии проектов публичной сферы представлены в табл.1.

Таблица 1. Различия в терминологии проектов в публичной сфере

Базовое понятие	Понятие классического проектного менеджмента	Понятие для проектов и программ, финансируемых из государственного и местного бюджетов	Понятие проектов и программ, финансируемых с участием других стран и международных организаций-доноров
Проект	временное предприятие, направленное на создание уникального	нет	документ, которым определяются общие действия участников проекта (доноров, исполнителей,

	продукта, услуги или результата [2].		бенефициаров, реципиентов), а также ресурсы, необходимые для достижения целей предоставления международной технической помощи, в том числе софинансирование из других источников, в течение установленных сроков [3].
Программа	ряд связанных друг с другом проектов, других программ и операций программы, управление которыми координируется для достижения преимуществ, которые были бы недоступны при управлении ими по отдельности ² .	государственная целевая программа - это комплекс взаимосвязанных задач и мероприятий, направленных на решение важнейших проблем развития государства, отдельных отраслей экономики или административно-территориальных единиц, осуществляемая с использованием средств Государственного бюджета Украины и согласованная по срокам выполнения, составу исполнителей, ресурсному обеспечению [4].	проекты, объединенные для достижения общей цели ³ .

Как видно из таблицы 1, если в «классическом» проектном менеджменте проект это совокупность документов, действий, ресурсов, целей и результатов, то в проектах публичной сферы, финансируемых с участием других стран и международных организаций-доноров, понятие

проекта означает лишь документацию, регулиующую деятельность участников и ресурсы проекта.

С учетом источника финансирования проектов, существенные отличия возникают также и в методологии управления их реализацией. В «классическом» проектном менеджменте применение методик и стандартов носит добровольный характер на основе свободного выбора проектного менеджера или высшего руководства организацией. Так, например, стандарт Американского института управления проектами PMI – Government Extension to the PMBOK® Guide – Third Edition (2006)[5] устанавливает рамки для обеспечения эффективного и результативного управления проектами в государственном секторе на основании лучших общепризнанных практик. Тем не менее, по заявлениям его авторов, он не претендует на универсальность предлагаемых практик и рекомендаций. Ответственность за определение того, что подходит или не подходит для любого данного проекта, согласно стандарту, возлагается на команду управления проектами.

Особенностью проектов публичной сферы, финансируемых с участием других стран и международных организаций-доноров, является то, что некоторые методологические аспекты управления такими проектами закреплены законодательно.

Так, некоторые процедуры управления государственными целевыми программами закреплены в ЗУ «О государственных целевых программах». Согласно этому закону, обязательным является общественное обсуждение программы в процессе ее инициации, государственная экспертиза проекта программы, конкурсный отбор исполнителей работ программы, особые процедуры оценки ресурсов, утверждения и внесения изменений в программу и т.д. Строго регламентируется также форма некоторых документов и отчетности по программе – например, форма паспорта программы.

Для проектов и программ, финансируемых с участием других стран и международных организаций-доноров, источником требований к процессам проектного управления выступают уже как локальные украинские законы, так и требования организаций-доноров. Так, например, проекты публичной сферы, выполняемые с привлечением финансовой поддержки Европейской Комиссии (ЕК), согласно требованиям ЕК, должны управляться на различных этапах проектного цикла с использованием логического системного подхода (ЛСП). Для таких проектов также жестко регламентируется процедура их оценки, финансирования, контроля качества и успешности. Отчетность по исполнению таких проектов должна предоставляться не только донорам, но и целевым бенефициарам и широкой общественности, и пр.

Согласно украинскому законодательству, официальные обращения к странам и международным организациям-донорам по привлечению и использованию международной технической помощи направляются через Министерство экономического развития и торговли. Такие проекты (программы) подлежат обязательной государственной регистрации. Законодательством также регламентируется форма отдельных документов проекта – к примеру, форма плана закупки товаров, работ и услуг, приобретаемых за счет международной технической помощи. Оформленный план, согласно законодательству, заверяется донором или исполнителем и согласуется бенефициаром. Процедура внесения изменений в этот план также регулируется законодательно.

Проекты (программы) подлежат перерегистрации в случае изменения донора, исполнителей, реципиентов, бенефициара, названия, целей, содержания, сметной стоимости, сроков выполнения проекта (программы).

При выполнении проектов и программ, финансируемых с участием других стран и международных организаций-доноров, также были отмечены существенные недостатки использования проектного подхода, а именно:

- Недостаточная ответственность за проекты на местах, негативно влияющая на жизнеспособность полученной пользы;
- Огромное количество разнообразных проектов развития, каждый из которых финансируется отдельной донором с собственной системой управления и отчетности, что приводит к большим (и ненужным) транзакционным расходам для реципиентов помощи в целях развития;
- Установление особых методов управления, финансирования и мониторинга/отчетности часто подрывает местный потенциал вместо того, чтобы развивать его;
- Проектный подход приводит к узкой точке зрения на способы использования ресурсов и не способствует должному пониманию понятия «взаимозамещения».

Названные выше, а также ряд других проблем проектов в публичной сфере, по оценке некоторых специалистов, приводит к тому, что развитие проектного подхода в сфере государственного управления требует коренной перестройки всей системы, перехода от процессного подхода к деятельности, ориентированной на результат [6]. По сравнению с «классическим» проектным менеджментом, выполнение проектов в публичной сфере носит более масштабный и комплексный характер, часто выходит за рамки не только одной организации, но и целой страны. Реализация таких проектов, как правило, более продолжительна по

времени и более ресурсоемка. В нее оказываются вовлеченными множество участников и различных исполнителей, а результат таких проектов влияет на более широкую аудиторию. Все это налагает огромную ответственность на менеджмент подобных проектов и требует особой разносторонней подготовки специалистов в сфере управления проектами, включая методологическую.

Список используемых источников

1. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України. Практичний посібник / [Чемерис А.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 80 с.
2. Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK) – 6 Ed. / ProjectManagementInstitute, Inc. 2017.– 756 с.
3. О создании единой системы привлечения, использования и мониторинга международной технической помощи: Постановление Кабинета Министров Украины от 15.02.2002 г. № 153 [Электронный ресурс]. – Верховная рада Украины. Офиц. сайт. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF>
4. О государственных целевых программах: Закон Украины от 18.03.2004 г. № 1621/IV // ВВР Украины. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
5. Government Extension to the PMBOK® Guide – Third Edition (2006). ProjectManagementInstitute, Inc. - 119с.
6. Чаркина Е.С. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: Научный доклад. – М.: ИЭ РАН, 2017. – 54 с.

*Устінова Ірина Ігорівна, доктор архітектури, доцент,
професор кафедри містобудування КНУБА*

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРАКТИКИ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ

Важливу роль у формуванні умов сталого розвитку, досягнення яких після конференцій ООН із навколишнього середовища (Стокгольм, 1972; Ріо-де-Жанейро, 1992, 2012; Йоганнесбург, 2002) набуло ознак головного орієнтиру гуманітарної діяльності міжнародного співтовариства, відіграє містобудування й просторове планування. В законодавстві України містобудування розглядається як діяльність по формуванню та підтримці