

УДК 008.5

Бабова І.К., д.мед.н., проф., Яценко О.В., к.т.н., доц., Азарова І.Б., к.т.н.

Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

МЕТОДИ ІНІЦІАЦІЇ ПРОЕКТІВ

Бабова І.К., Яценко О.В., Азарова І.Б. Методи ініціації проектів. В статті розглянуто методи та моделі ініціації проектів у комерційній та публічній сфері, а також проектів державно-приватного партнерства. Окреслене проблемне поле цих видів проектів, встановлені головні відмінності між проектами в комерційній та публічній сфері, а також визначені основні «входи» процесу їх ініціації.

Ключові слова: управління проектами та програмами, ініціація проектів, проекти в комерційній та публічній сфері, державно-приватне партнерство.

Бабова И.К., Яценко А.В., Азарова И.Б. Методы инициации проектов. В статье рассмотрены методы и модели инициации проектов в коммерческой и публичной сфере, а также проектов государственно-частного партнерства. Очерченное проблемное поле этих видов проектов, установлены главные различия между проектами в коммерческой и публичной сфере, а также определены основные «входы» процесса их инициации.

Ключевые слова: управления проектами и программами, инициация проектов, проекты в коммерческой и публичной сфере, государственно-частное партнерство.

Babova I.K., Yatsenko O.V., Azarova I.B. Project Initiation Methods. The article contains the methods and models of projects initiation in the commercial and public sphere, as well as projects of public-private partnership. The problem area of these types of projects is outlined, the main differences between the projects in the commercial and public sectors are identified, and the main "inputs" of their initiation process are considered.

Keywords: project and program management, project initiation, commercial and public sector projects, public-private partnership.

Постановка проблеми дослідження. Проектний підхід, що відомий ще з часів єгипетських пірамід, на сьогодні виступає універсальною основою забезпечення розвитку різноманітних систем – від приватних домогосподарств до публічного управління та еволюції людської цивілізації в цілому. Напрацьований в проектному менеджменті за роки його існування методичний матеріал, переважним чином, був сфокусований на питаннях управління проектами у комерційній сфері – в будівництві та інформаційних технологіях, в освіті та сфері обслуговування. Саме для комерційних проектів в провідних стандартах з управління проектами визначені можливі причини їхньої появи, охарактеризовані методи оцінки ефективності та моніторингу виконання. Такі проекти розглядаються зазвичай як засіб досягнення стратегічних цілей у бізнесі. Відповідно, ініціація цих проектів спрямовується, так, чи інакше, на збільшення комерційних ефектів для компаній.

Проте, за результатами попередніх досліджень [2], далеко не всі проблеми проектів, що виступають причинами їх ініціації, були методологічно формалізовані. Перш за все, це стосується некомерційних проектів, авторизація яких часто буває пов'язана не тільки з вимогами ринку чи новими технологічними розробками. Важливість дослідження причин ініціації саме цих видів проектів продиктована базовою основою проектного менеджменту, згідно до якої проекти є керованим процесом перетворення потреб у результати, що задовольняють ці потреби та виступають цільовими характеристиками проектів. Отже, відсутність чіткого бачення потреб та причин появи будь-якого проекту призведе до того, що оцінку результатів його виконання зробити буде неможливо. Саме тому причини ініціації проектів, що впливають на відповідні підходи та методи, потребують подальшого методологічного дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питаннями методологічного забезпечення процесів ініціації проектів були присвячені публікації таких науковців, як О. Гладка [4], К. Колеснікова [5], О. Колосовський [6], К. Хелдман [11], та багатьох інших. В їх дослідженнях висвітлені деякі важливі методологічні аспекти ініціації проектів, однак не було розглянуто повний спектр причин ініціації проектів в некомерційній та публічній сфері, а також проектів державно-приватного партнерства. Не було визначено методи ініціації відповідних проектів.

Тому **метою** даного **дослідження** було обрано аналіз причин ініціації проектів у комерційній та публічній сферах з подальшим формуванням моделей ініціації проектів за відповідними об'єктами проектної діяльності.

Методологічну основу дослідження становить сучасна теорія управління проектами, процесний підхід, методи причинно-наслідкового аналізу та інші загальнонаукові методи досліджень.

Виклад основного матеріалу та обґрунтування результатів дослідження. Провідний стандарт американського Інституту управління проектами Керівництво РМВоК [1] 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.

Однак, задача визначення причин появи проектів значно ускладнюється, коли проект або програма виходить за рамки однієї окремої бізнесової одиниці. Так, наприклад, законодавчо визначеною спрямованістю державних цільових програм є розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюване з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджене за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [8]. Проблематику розвитку держави достатньо складно віднести до однієї з категорій причин ініціації проектів за Керівництвом РМВоК [1].

Інші проекти в публічній сфері можуть бути спрямовані на вирішення локальних чи глобальних екологічних проблем, усунення дисбалансу економічного розвитку окремих регіонів, розв'язання найважливіших проблем територіальних громад чи секторів господарської діяльності. Отже, є необхідність визначитись із тим, які проекти слід розуміти в подальшому дослідженні під проектами в публічній сфері.

Для забезпечення єдності термінологічних понять, скористаємось наведеним А. Чемерисом визначенням проекту у публічній сфері 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» [12, 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. У той час, як за Керівництвом РМВоК [1, с.717], проблемою є поточний стан або ситуація (протягом виконання проекту), які можуть вплинути на цілі проекту, та визвати відхилення від проектних цілей.

Ще однією суттєвою характеристикою проектів у публічній сфері є те, що вони завжди спрямовані на розв'язання проблем, визначених у відповідних урядових документах – урядовій програмі, концепціях чи стратегіях у формі стратегічних пріоритетів чи 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» [12, с.12].

Отже, традиційні принципи класифікації причин ініціації проектів, розглянуті у попередніх дослідженнях [1], потребують доповнення загальною метою ініціації проектів в публічній сфері – а саме: необхідністю втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування для розв'язання публічної проблеми з застосуванням проектного підходу. Доповнена класифікація причин ініціації проектів та програм наведена на рис. 1, розробленому авторами.



Рис. 1. Класифікація причин ініціації проектів та програм

Серед причин ініціації проектів та програм необхідно виділити дві основні групи – це потреби окремих бізнесових структур, включаючи приватних осіб, та потреби державних органів влади чи

органів місцевого самоврядування. Ініціація проектів, викликана віднесеними до першої групи причинами, буде спрямована переважно на отримання економічних ефектів. Друга група причин призводить до ініціації проектів з більш широким спектром проблематики, куди можуть входити отримання соціальних та екологічних ефектів, задоволення містобудівних, оборонних та інших державних інтересів, проголошених в стратегічних програмних документах. Також в останній групі причин ініціації проектів можуть бути і економічні проблеми.

Для такого виду проектної діяльності, як державно-приватне партнерство, необхідним є розгляд обох груп причин ініціації проектів одночасно. Цей вид діяльності регулюється законодавством [9], та здійснюється за принципом узгодження інтересів державних та приватних партнерів з метою отримання взаємної вигоди. Це дозволяє стверджувати, що серед причин ініціації відповідних проектів на засадах державно-приватного партнерства потрібно розглядати з однаковими ваговими коефіцієнтами як потреби держави і місцевої влади, так і стратегічні бізнесові потреби. Нажаль, відсутність методологічної формалізації процесу балансування державних та комерційних інтересів в процесі ініціації такого партнерства призводить до того, що при плануванні відповідних проектів, другій причинній складовій традиційно приділяється значно менше уваги, ніж першій. Як наслідок цього та інших факторів, фахівці відмічають дуже низький рівень державно-приватної партнерської активності в регіонах та у деяких сферах діяльності, таких як, наприклад, розвиток інфраструктурних об'єктів, будівництво доріг, та ін. [3]

Першою системною проблемою використання державно-приватного партнерства на місцевому і регіональному рівні тими ж фахівцями визначена недостатня привабливість для приватних інвесторів значної частини об'єктів, на яких передбачається реалізація проектів на засадах державно-приватного партнерства. Однак, серед переліку дій, необхідних для активізації державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики, відповідні методологічні вдосконалення процесів ініціації проектів та їхнього цілепокладання, нажаль, не згадуються. Тому є необхідність розглянути далі процеси ініціації проектів в комерційній та публічній сфері більш детально.

Керівництво РМВоК [1, с.561] визначає ініціацію проекту як запуск процесу, який може завершитися авторизацією нового проекту. До групи процесів ініціації стандарт включає процеси, які виконуються для визначення нового проекту шляхом отримання авторизації на його початок. Метою групи процесів ініціації є приведення у відповідність очікувань зацікавлених сторін з метою проекту, поінформування зацікавлених сторін про зміст проекту та його цілі, а також обговорення з ними, яким чином їх участь в проекті і пов'язаних з ним фазах може допомогти забезпечити задоволення їх очікувань. В рамках процесів ініціації визначається початковий зміст і виділяються початкові фінансові ресурси; здійснюється ідентифікація зацікавлених сторін, які будуть взаємодіяти і впливати на загальний результат проекту; обирається керівник проекту, якщо він ще не призначений. Дана інформація закріплюється в статуті проекту і в реєстрі зацікавлених сторін. Після схвалення статуту проекту проект вважається офіційно авторизованим, і керівник проекту отримує повноваження використовувати ресурси організації для операцій проекту.

«Входами» процесу ініціації проекту, відповідно до стандарту РМВоК, є бізнес-документи, що формуються поза проектом, та зазвичай включають:

- бізнес-кейс, що є документованим аналізом економічної доцільності, який використовується для встановлення обґрунтованості вигод відібраного компонента, ще не визначеного в достатній мірі, а також є основою для авторизації подальших операцій з управління проектом;

- план управління вигодами, що є документованим роз'ясненням, яке визначає процеси для створення, максимізації і підтримки вигод, забезпечуваних проектом або програмою.

Ключові вигоди від даної групи процесів полягають у тому, що авторизуються тільки проекти, які узгоджені із стратегічними цілями організації, а також в тому, що з самого початку проекту враховуються бізнес-кейс, вигоди і зацікавлені сторони.

Наведений в стандарті РМВоК [1] опис процесів ініціації проекту дозволяє формалізувати наступну модель ініціації проектів, представлену на рис. 2, що був розроблений авторами.

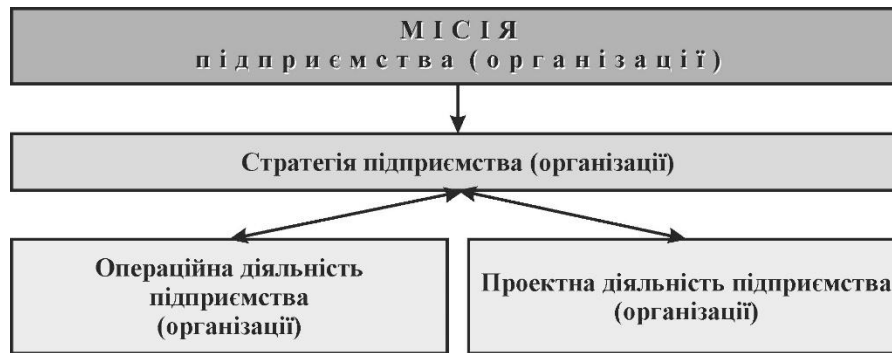


Рис. 2. Модель ініціації проектів в комерційній сфері

Модель відображає зв'язок проектів зі стратегією та визначає проекти і операційну діяльність як засоби досягнення стратегічних цілей підприємств та організацій. Операційна діяльність використовується для досягнення цілей, пов'язаних із основним видом діяльності підприємства чи організації. Проектна діяльність є засобом досягнення цілей у сферах, що виходять за рамки повсякденної діяльності підприємства. Прикладами стратегічних цілей організацій, досягнення яких можливе через реалізацію проектів, можуть виступати розширення ринкового сегменту товару, диверсифікація виробництва, мінімізація виробничих витрат за рахунок впровадження новітніх технологій виробництва, та ін.

Хоча Керівництво РМВоК [1] позиціонується його авторами як набір загально визначених кращих практик широкого діапазону застосування [6, с.2], автори цього дослідження вважають, що наведені у Керівництві «входи» процесу ініціації проектів дещо обмежують придатність до застосування Керівництва при розробці проектів у публічній сфері та проектів державно-приватного партнерства. Через те, що розгляд діяльності в публічній сфері як суто комерційної не є коректним, бізнес-кейс як один з основних «входів» процесу ініціації проектів у відповідній сфері застосовуватись не може.

Тому далі визначимо більш детально засади ініціації проектів в публічній сфері на прикладі проектів розвитку територіальних громад. Наведені фахівцями рекомендації в галузі планування розвитку територіальних громад [7], дозволяють побудувати наступну модель ініціації відповідних проектів розвитку, представлену на рис. 3, розроблену авторами дослідження.

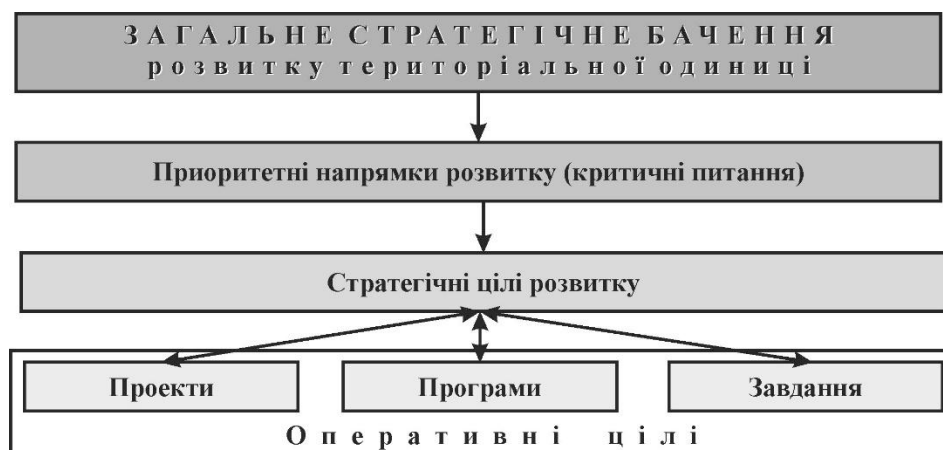


Рис. 3. Модель ініціації проектів в публічній сфері

За розробленою моделлю, основою формування проектів розвитку територіальних громад є загальне стратегічне бачення, яке визначається як спільне, погоджене на основі консенсусу, бачення того, як громада має виглядати в майбутньому в результаті реалізації стратегії. Стратегічне бачення має більш далекі горизонти, ніж сама стратегія і демонструє уявлення громади (чи кількох громад) про стан розвитку території на 15 – 20 років вперед [11, с. 90]. Означене загальне бачення формується на основі побудованого профілю територіальної одиниці, результатів SWOT-аналізу та опитування думки бізнесу, влади та громади щодо їх бачення напрямів розвитку.

Пріоритетними напрямками розвитку є критичні завдання, що потребують вирішення згідно отриманим результатам аналізу розвитку громади. Прикладом формулювання критичних завдань розвитку може слугувати концепція «Одеса 5Т», яка проголошує основними напрямками розвитку міста транспорт, туризм, технології, торгівлю та довіру, (від англ. – transport, tourism, technologies, trade, trust) [10].

Стратегічні цілі є формулюванням того, що треба досягти по кожному критичному питанню. Вони впливають із загального стратегічного бачення та критичних питань і утворюють рамки, в яких прийматимуться рішення щодо конкретних оперативних цілей та завдань. Набір усіх стратегічних цілей плану дій має відповідати конкретному критичному питанню. Стратегічні цілі мають бути реалістичними та досяжними, специфічними, чіткими і стислими, а також мають бути придатними до перетворення на оперативні цілі та проекти. В рамках згадуваної вище концепції «Одеса 5Т», один з пріоритетних напрямків з розвитку туризму реалізується через досягнення стратегічних цілей щодо створення комфортного середовища для туристів у місті, розвитку інформаційної інфраструктури щодо туристичних послуг, просування та позиціонування міста як міжнародного туристичного центру цілолітнього відвідування.

Оперативні цілі – це окремі дії, проекти чи програми, які забезпечуватимуть досягнення стратегічних цілей. Вони є ядром планів дій, що визначають стратегічні цілі кількісно та мають терміни виконання. Деякі з оперативних цілей можуть бути короткостроковими, інші – довгостроковими. Проте всі вони мають вкладатися в часові рамки від одного до трьох років і бути розтягнутими (виходячи із часових пріоритетів) на весь період дії стратегії. Людські, фінансові та інституційні ресурси мають бути наявними, доступними чи, принаймні, такими, що піддаються визначенню. Деякі з оперативних цілей можна розглядати в межах поточних робіт громади, або її операційної діяльності. Встановлення інших оперативних цілей може бути здійснене органами державної влади вищого рівня, приватним сектором, міжнародними донорами. Їх реалізація може розглядатись в рамках створення державно-приватних партнерств, міжнародної технічної допомоги, чи в результаті комбінації різних складових.

Прикладом встановлення операційних цілей в рамках концепції «Одеса 5Т» може бути декомпозиція стратегічної цілі зі створення комфортного середовища для туристів у місті, яка реалізується через завдання щодо підвищення рівня професійної підготовки фахівців у галузі туризму, впровадження проекту «Туристична карта гостя м. Одеси», створення музеїв під відкритим небом, етнокультурних комплексів, та ін.

Як бачимо, проектний підхід застосовується саме на рівні операційних цілей та забезпечує досягнення стратегічних цілей розвитку. Для кожної оперативної цілі розробляються проектні завдання. Завдань має бути стільки, скільки необхідно виконати дій для досягнення результату. При цьому загальне стратегічне бачення та пріоритетні напрями розвитку зазвичай не підлягають корегуванню в процесі виконання стратегії. Стратегічні цілі можна змінювати у виключно необхідних ситуаціях. Оперативні цілі та особливо проектні завдання доводиться міняти часто у зв'язку із мінливістю оточення, в якому розвивається громада.

Сформульовані таким чином цільові характеристики формують стратегічний план – документ, яким має керуватися громада (громади) міста (субрегіону чи регіону) для власного розвитку протягом 5-7 років. Саме цей документ слід розглядати як головну основу та «вхід» процесу ініціації проектів в сфері розвитку територіальних громад.

Хоча зовні дві моделі на рис. 2 та рис. 3 є дуже схожими, принциповою відмінністю між ними є об'єкт, щодо якого планується проектна діяльність. У першому випадку таким об'єктом є певна бізнес-одиниця, яка в рамках забезпечення реалізації власної стратегії стикається із новою задачею, що не може бути вирішена у рамках здійснення нею операційної діяльності. В наступному випадку об'єктом проектної діяльності може виступати будь-який територіальний, соціальний, бізнесовий чи природний елемент, що опиняється у фокусі пріоритетного напрямку розвитку. Саме від об'єкту планованої проектної діяльності залежать як вхідні дані процесу ініціації проекту, так і застосована модель цього процесу.

Розглянуті моделі ініціації проектів в комерційній та публічній сфері дозволяють сформулювати модель ініціації проектів державно-приватного партнерства, що наведена на рис. 4, розробленому авторами.

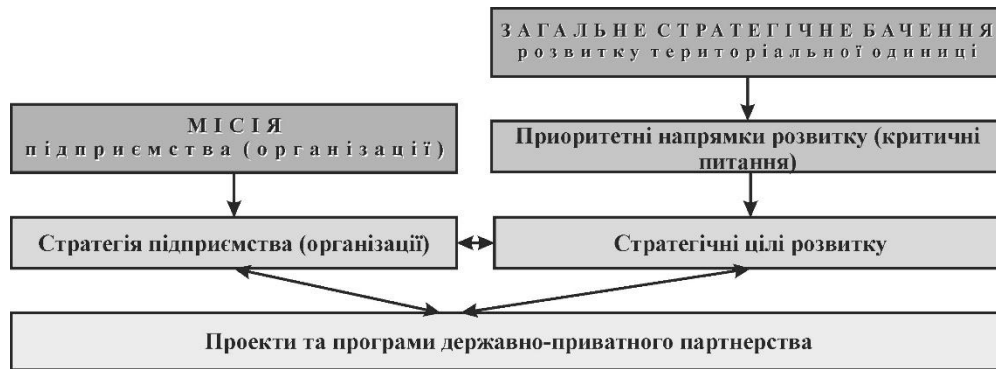


Рис. 4. Модель ініціації проектів державно-приватного партнерства

За розробленою моделлю можлива ініціація проектів та програм державно-приватного партнерства з охорони здоров'я, туризму, відпочинку, рекреації, культури та спорту, управління нерухомістю, надання освітніх та соціальних послуг, а також в інших галузях діяльності, що визначені у законі [9] як сфери застосування державно-приватного партнерства.

Ініціація таких проектів повинна спрямовуватись на забезпечення досягнення як стратегічних цілей розвитку на рівні громади, області або держави (в залежності від масштабу та призначення проекту), так і забезпечувати реалізацію стратегії конкретної бізнесової одиниці, що виступає приватним партнером держави. Узгодження стратегічних цілей розвитку територіальної одиниці із стратегіями окремих підприємств потенційних партнерів держави повинно відбуватись, у тому числі, через залучення громадськості та представників бізнесу до формування та обговорення регіональних стратегій розвитку. При ініціації проектів державно-приватного партнерства, «входами» ініціації відповідних проектів будуть виступати як бізнес-кейси, що встановлюватимуть економічну доцільність реалізації проекту для приватних партнерів, так і стратегічні документи, розроблені та затверджені державою чи місцевою владою для розв'язання публічної проблеми.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Визначені в ході цього дослідження понятійні та методологічні відмінності між проектами у комерційній і публічній сфері дозволили отримати наступні результати:

1. Окреслити відповідне проблемне поле цих видів проектів;
2. Сформулювати моделі їх ініціації, що становлять наукову новизну дослідження;
3. Визначити «вхідні» дані процесу ініціації цих видів проектів.

Було встановлено, що методологічні настанови з управління проектами у комерційній сфері, включаючи їх ініціацію, викладені досить детально в сучасних стандартах з проектного менеджменту, таких як Керівництво РМВоК. Виконання таких проектів спрямоване на задоволення економічних інтересів підприємств та організацій та отримання ними інших вигод, що встановлюються бізнесовою одиницею у внутрішніх стратегічних документах, які і є «вхідними» процесу ініціації відповідних проектів.

Для проектів в публічній сфері значна частина питань з управління ними висвітлюється у законодавчих та нормативних актах. Стратегічні цілі, на реалізацію яких спрямовуються проекти в публічній сфері, закріплюються у стратегічних документах з розвитку відповідних територіальних одиниць і галузей, та можуть торкатися як економічної, так і соціальної або екологічної сфер. Саме ці документи слід розглядати як «входи» процесу ініціації проектів в публічній сфері.

В ході дослідження також було окреслено характерні особливості ініціації проектів в сфері державно-приватного партнерства та розкрито їхню спрямованість на задоволення як комерційних приватних інтересів, так і державних інтересів щодо вирішення публічних проблем.

Напрямок подальших досліджень за обраною темою може бути визначено розроблення методів встановлення балансу між приватними та державними інтересами в процесі ініціації проектів державно-приватного партнерства.

1. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK guide) – 6 Ed. / Project Management Institute, Inc. // Independent Publishers Group. Chicago, IL. – 2017.– 756 с.
2. Азарова І.Б. Методологічні підходи ініціації проектів / І.Б. Азарова // Управління розвитком складних систем. – 2017. –№ 30. – С. 21-25.

3. Баталов О.А., Валюшко І.В. Особливості застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики. Аналітична записка / О.А. Баталов, І.В. Валюшко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1239>
4. Гладка О.М. Практичні аспекти управління проектами на фазі ініціалізації проекту / О.М. Гладка // Управління проектами та розвиток виробництва: Зб. наук. пр. - Луганськ: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2013. – № 4(48). – С. 143 - 147. 2
5. Колеснікова К.В. Розвиток теорії проектного управління: обґрунтування закону ініціації проектів // Управління розвитком складних систем. – 2014. - № 17. – С. 24 - 31.
6. Колосовський О.М. Особливості процесів ініціації в проектах використання відходів для отримання альтернативного пального / О.М. Колосовський // Управління проектами та розвиток виробництва: Зб. наук. пр. - Луганськ: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2009. – № 4 (32). – С. 138-147.
7. Планування розвитку територіальних громад. / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко / Асоціація міст України – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 256 с.
8. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV [Електронний ресурс]. – Верховна Рада України. Офіц. сайт. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>
9. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 №2404-VI Верховна Рада України. Офіц. сайт. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>
10. Про затвердження Стратегії економічного та соціального розвитку міста Одеси до 2022 року (актуалізована): Рішення Одеської міської ради від 07.12.2016 №1321-VII [Електронний ресурс]. – Офіц. сайт міста Одеси. – Режим доступу: <https://omr.gov.ua/ru/acts/council/91050/>
11. Хелдман К. Профессиональное управление проектом / К. Хелдман; Пер. с англ. – М.: БИНОМ. Лаборатория знаний, 2005. – 517 с.
12. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України. / [Чемерис А.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А». – 2012. – 80 с.