

Шостак С.М.

Міжрегіональна академія управління персоналом

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ПРОЕКТАМИ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬСЯ ІЗ ЗАЛУЧЕННЯМ КОШТІВ МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

У статті розглянуто особливості організаційного механізму державного управління, що застосовується під час упровадження міжнародних інвестиційних проектів. Висвітлено функції відповідального виконавця під час впровадження проекту. Розкрито особливості створення та функціонування груп управління проектами, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій. Зазначено недоліки діючого організаційного механізму державного управління на етапах ініціювання отримання позики, ратифікації угоди про позику та реалізації спільних з міжнародними фінансовими організаціями проектів. Обґрунтовано доцільність створення Центру управління проектами при Кабінеті Міністрів України для посилення координації діяльності утворених відповідальними виконавцями груп управління проектів, що фінансуються шляхом залучення під державні гарантії кредитних коштів міжнародних фінансових організацій.

Ключові слова: механізми державного управління, удосконалення, інвестиційний проект, бенефіціар, відповідальний виконавець, координатор проекту, група управління проектом, центр управління проектами.

Постановка проблеми. В умовах євроінтеграційних процесів та активного залучення Україною коштів міжнародних фінансових організацій для фінансування проектів економічного і соціального розвитку актуальним питанням є застосування ефективного організаційного механізму державного управління такими інвестиційними проектами.

За фінансової підтримки міжнародних фінансових організацій сьогодні в Україні ініційовано та впроваджується значна кількість проектів, однак їх реалізація залишається незадовільною, а неефективне використання та/або розпорошеність цих кредитних ресурсів призводить до значного навантаження на державний бюджет. Причини цього в кожному конкретному проекті різні: низька інституційна спроможність бенефіціарів, недостатня якість попередньої підготовки проектів, брак досвіду управління проектами та кваліфікованих спеціалістів тощо. Проте однією з основних причин є незадовільне державне управління, що полягає перш за все у застосуванні державою неефективного організаційного механізму [1].

Створення умов для ефективного використання кредитів міжнародних фінансових орга-

нізацій на реалізацію пріоритетних для України проектів розвитку, а також удосконалення інституційно-функціонального механізму державного управління такими проектами, буде передумовою для подальшого сталого соціально-економічного розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність проблеми зумовила значну кількість досліджень вітчизняних учених і науковців.

Зокрема, у роботі А.О. Чемерис на підставі аналізу європейського досвіду з використанням логіко-системного та інтегрованого підходів описано систему знань із розроблення та управління проектами за етапами проектного циклу, представлено приклади і схеми практичного застосування методів розроблення та управління проектами [2, с. 5].

Автори Л.В. Ноздріна, В.І. Ящук, О.І. Полотай [3, с. 11] зазначають, що компаніям, які реалізують багато різних проектів, слід об'єднувати їх у портфелі або програми для ефективнішого розподілу ресурсів з метою зниження ризику, досягнення середньострокових і довгострокових цілей компанії. Для цього необхідно вибрати відповідні механізми, що дозволять вирішувати поточні

завдання управління портфелем: комплексно оцінювати проекти; оцінювати ризик портфелю; розставляти пріоритети між проектами; розподіляти ресурси; досягати збалансованості розвитку компанії; ухвалювати рішення щодо припинення, продовження й початку проекту.

О.М. Непомнящий [4, с. 91] зазначає, що в Україні за стан інвестування формальну відповідальність несуть значна кількість державних інститутів та інституцій, проте єдиний механізм узгодження та контролю такої діяльності відсутній. Політика держави на широке залучення іноземних інвестицій передбачає створення інституційного механізму співпраці з міжнародними фінансовими і донорськими організаціями та єдиного центру координації їх діяльності в Україні.

Водночас питання удосконалення власне організаційного механізму державного управління проектами, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій, залишається недостатньо дослідженим.

Постановка завдання. Метою статті є визначення шляхів удосконалення організаційного механізму державного управління проектами, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій, та його інституційно-функціональних характеристик.

Виклад основного матеріалу дослідження. З огляду на поглиблення економічного співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями та прогнозоване збільшення обсягу інвестицій у майбутньому, питання ефективного використання зовнішніх інвестиційних ресурсів та досягнення очікуваних результатів у заплановані проекти терміни набуває особливої важливості.

Відповідно до інформації Мінфіну [5] сьогодні Україна співпрацює з провідними міжнародними фінансовими організаціями, що під державні гарантії надають кредитні кошти для впровадження важливих проектів соціально-економічного розвитку. Це такі організації, як Світовий банк (багатостороння кредитна установа, провідною інституцією якої є Міжнародний банк реконструкції та розвитку), Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський інвестиційний банк, Кредитна установа для відбудови, Північна екологічна фінансова корпорація [5].

Відносини України з міжнародними фінансовими організаціями насамперед регламентуються міжнародними договорами України та вітчизняними нормативно-правовими актами [6].

Відповідно до угод про позики між Україною та міжнародними фінансовими організаціями,

наприклад Угоди про позику (Проект розвитку міської інфраструктури) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку, від 26.05.2008, ратифікованої Законом України від 24.09.2008 № 592-VI (592-17) [7], Україна виступає позичальником, що переконавшись у здійсненості й пріоритетності проекту, звертається до міжнародної фінансової установи (Банку) з проханням надати допомогу у фінансуванні частин проекту. Умови надання позики позичальнику визначаються в угоді про позику та в угодах про виконання проекту, що укладаються між Банком, відповідальним виконавцем і муніципалітетом [7].

Регульовальну, контрольну та наглядову функції щодо впровадження проекту здійснює відповідальний виконавець.

Розглядаючи організаційний механізм державного управління інвестиційними проектами, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій, доцільно дослідити особливості створення та функціонування груп управління такими проектами.

Спільним наказом Мінфіну, Мінекономіки, Мінпраці, Мін'юсту [8] затверджено Порядок діяльності груп управління проектами економічного і соціального розвитку України, які підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, що регулює питання створення та діяльності таких груп.

Статус, організаційна структура, склад і порядок фінансування групи управління проектом визначаються відповідальним виконавцем та/або бенефіціаром спільно з Мінфіном, Мінекономіки та міжнародною фінансовою організацією відповідно до завдань проекту та специфіки його компонентів [8].

Відповідальний виконавець для здійснення загального керівництва підготовкою і реалізацією проекту, а також діяльністю групи управління проектом, своїм рішенням призначає координатора проекту – заступника керівника чи іншу уповноважену особу відповідального виконавця, яка належним чином уповноважена таким виконавцем забезпечувати організацію, здійснення нагляду і контролю за проведенням роботи з підготовки та реалізації проекту, підписання документів, пов'язаних із підготовкою та реалізацією проекту, а також несе персональну відповідальність за підготовку та реалізацію проекту [8].

На практиці відповідальний виконавець (впроваджувальна установа) для ефективного використання залучених коштів може застосувати один із наступних механізмів управління проектом:

1) Створення групи управління проектом на базі структурного підрозділу відповідального виконавця та/або бенефіціара (наприклад, підрозділу з питань взаємодії з міжнародними фінансовими організаціями). До складу групи управління проектом можуть входити штатні співробітники, а також окремі фахівці для виконання завдань, що потребують особливих знань і досвіду. Таких окремих фахівців відповідальний виконавець залучає до групи управління проектом на договірних засадах. Сторонами такого договору є відповідальний виконавець та/або бенефіціар і фахівець.

На нашу думку, такий механізм доцільно застосовувати у разі незначної кількості субкредитних договорів та достатньої кваліфікації наявного персоналу щодо здатності управління проектом.

2) Створення групи управління проектом шляхом укладання договорів із фізичними особами-консультантами (з технічних, фінансових питань, із питань закупівель, моніторингу, фінансового менеджменту та обліку, охорони довкілля, перекладу тощо), які звітують і підпорядковуються керівнику групи управління проектом та координатору проекту.

У разі наявності значної кількості субкредитних договорів за проектом доцільно створювати: а) Центральну групу управління проектом (ЦГУП), що має повноваження, необхідні для здійснення поточної діяльності з управління та впровадження проекту на центральному рівні; б) Регіональні групи управління проектом (РГУП), що створюються на регіональному рівні на підставі розпоряджень комунальних підприємств для здійснення поточної діяльності з управління та впровадження проекту шляхом погодження дій з комунальними підприємствами та ЦГУП.

Такий механізм управління досить поширений в Україні. Наприклад, сьогодні він застосовується Мінрегіоном для реалізації проекту «Розвиток міської інфраструктури-2» та Проекту з підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання [9].

Центральна група управління проектом безпосередньо займається діяльністю щодо реалізації проекту, пов'язаною із використанням коштів позики, закупівлями, фінансовим менеджментом, заходами екологічної та соціальної безпеки та допомагає у координації проекту і здійснює загальний нагляд за реалізацією проекту на щоденній основі. ЦГУП відповідає за загальну координацію діяльності та звітування за проектом. ЦГУП надає допомогу комунальним підприємствам у реалізації проекту у сферах закупівель,

фінансового менеджменту та в інших аспектах, у необхідному обсязі та у безпосередній взаємодії з Банком.

Своєю чергою на кожному з комунальних підприємств – учасників проекту – створено Регіональну групу управління проектом, що відповідає за повсякденне управління та реалізацію відповідної частини проекту на місцевому рівні від імені комунального підприємства та координує свою діяльність із ЦГУП [9].

На нашу думку, зважаючи на те, що ЦГУП та РГУП створюються на період реалізації проекту, а після завершення розпускаються, неможливість передачі відповідальному виконавцю набутих під час реалізації проекту знань, навичок та досвіду є чи не головним недоліком такого підходу.

3) Створення групи управління проектом шляхом укладання контракту з юридичною особою – консультантом, що має відповідний досвід, та кваліфікованими спеціалістами для надання допомоги у виконанні функцій відповідального виконавця (впроваджувальної установи) з управління проектом на центральному рівні та субпроектами на місцевому рівні.

Наприклад, такий механізм використовує Мінрегіон для реалізації проекту «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України». На офіційному сайті Tenders Electronic Daily [10] 14.07.2018 опубліковано повідомлення про укладання контракту з компанією COWI (Данія), що протягом 48 місяців надаватиме технічну допомогу міністерству під час реалізації проекту, забезпечуватиме підготовку, закупівлі, реалізацію та управління субпроектами у відповідності до екологічних та соціальних стандартів Європейського інвестиційного банку, посібників Європейського інвестиційного банку із закупівель, положень фінансового договору, посібника «Процедура закупівель. Конкурсні торги за національними процедурами» тощо. З цією метою фірма-консультант спільно з відділами реалізації проектів, заснованими кінцевими бенефіціарами на місцевому рівні, забезпечує підтримку та контроль багатогалузевих субпроектів: загальне керівництво, управління поточними субпроектами, підготовка перспективних субпроектів, реалізація та моніторинг субпроектів, складання звітів, комунікації та зв'язки з громадськістю, нарощування потенціалу та навчання персоналу [10].

Дослідивши особливості створення і функціонування груп управління такими проектами, можна дійти висновку, що питання співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями

в частині реалізації проектів із залученням коштів міжнародних фінансових організацій належить до компетенції різноманітних державних інституцій.

У межах компетенції Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Рахункова палата України та інші центральні і місцеві органи виконавчої влади беруть участь в ініціюванні, підготовці, опрацюванні, погодженні, реалізації, моніторингу і контролю виконання, а також завершенні (або припиненні дії) міжнародних договорів України щодо проектів, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій [6].

Водночас, зважаючи на складність інституційно-функціонального механізму державного управління інвестиційними проектами, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій, процедура ініціювання отримання позики від міжнародних фінансових організацій триває 1–3 роки. Процедура прийняття закону про ратифікацію також може розтягуватись у часі і тривати до 2 років. Своєю чергою на етапі реалізації проектів існує об'єктивна потреба в оперативному вирішенні організаційних та практичних питань, що належать до компетенції різних центральних органів державної влади.

На нашу думку, такий горизонтально розгалужений механізм державного управління спільними з міжнародними фінансовими організаціями проектами призводить до значних витрат часу саме під час комунікації із заінтересованими органами.

Відповідно до Звіту про результати аналізу стану залучення та використання позик міжнародних фінансових організацій, затверженому Рішенням Рахункової палати від 27.09.2017 № 19-7 [11, с. 33], узагальнюючи стан використання коштів та ефективність здійснення відповідальними виконавцями нагляду і контролю за реалізацією відповідним бенефіціаром такого проекту, Рахункова палата дійшла висновку про незадовільну роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які визначені відповідальними за впровадження проектів, що призводить до неефективного використання коштів позик міжнародних фінансових організацій та значних витрат державного бюджету, а також власних коштів бенефіціарів на обслуговування цих позик. Сума витрат на погашення та обслуговування позик (комісія за резервування

коштів та відсотки за вибрані та непогашені кредити) за окремими проектами майже досягає рівня обсягу вибраної частини позик [11, с. 33].

Як зазначається у Звіті [11, с. 37], найбільш поширеними проблемними питаннями, що негативно впливають на рівень вибірки коштів міжнародних фінансових організацій, є такі: відсутність стратегії реформування відповідного сектора економіки (енергетичний сектор, сектор транспортної інфраструктури, соціальний сектор); довготривала підготовка тендерної документації (сектор житлово-комунального господарства, сектор транспортної інфраструктури, енергетичний сектор); довготривале узгодження відведення земельних ділянок (енергетичний сектор, сектор транспортної інфраструктури); низька інституційна спроможність відповідального виконавця та бенефіціарів проектів (сектор житлово-комунального господарства, соціальний сектор); відсутність коштів для сплати ПДВ (сектор житлово-комунального господарства, сектор транспортної інфраструктури).

Водночас зазначені проблемні питання зводяться до незадовільної або неефективної роботи в цьому напрямку відповідальних виконавців, а також Мінфіну, який є координатором цієї діяльності, а в деяких випадках – відповідальним виконавцем або учасником [11, с. 37].

На державному рівні вже прийнято рішення у цьому напрямку, та створено при Кабінеті Міністрів України Офіс із залучення та підтримки інвестицій як тимчасовий консультативно-дорадчий орган [12].

На нашу думку, для посилення цього рішення Уряду та з метою удосконалення організаційного механізму державного управління під час реалізації міжнародних проектів при Офісі із залучення та підтримки інвестицій доцільно створити Центр управління проектами, що координуватиме діяльність утворених Відповідальними виконавцями (впроваджувальними установами) груп управління міжнародних проектів.

Своєю чергою впровадження такої ініціативи дозволить систематизувати та посилити функціональний механізм державного управління проектами, що реалізуються із залученням коштів міжнародних фінансових організацій, зокрема:

- акумулювати оперативну інформацію про стан впровадження всіх проектів, що реалізуються в Україні із залученням коштів міжнародних фінансових організацій під державні гарантії;
- створити аналітичну платформу для прийняття системних і послідовних рішень на всіх

етапах життєвого циклу проекту – від наміру ініціювати проект до його реалізації і завершення;

- запровадити он-лайн моніторинг стану виконання проектів, зокрема за плановими та фактичними показниками вибірки на поточну дату;

- приймати оперативні рішення у разі виявлення проблем чи порушення плану-графіку виконання проектів;

- аналізувати та поширювати серед громад і бізнесу кращі практики реалізації спільних з міжнародними фінансовими організаціями проектів;

- забезпечити застосування єдиних адаптованих до українського законодавства підходів та правил міжнародних фінансових організацій під час виконання проектів;

- сформувати інституційну пам'ять та посилити потенціал вітчизняних фахівців на ринку управління міжнародними проектами;

- підвищити ефективність використання залучених від міжнародних фінансових організацій позик та результативність виконання проектів загалом.

Висновки. У дослідженні проаналізовано механізми державного управління під час реалізації міжнародних проектів та визначено особливості створення і функціонування груп управління проектами. Встановлено, що питання співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями під час реалізації проектів із залученням коштів міжнародних фінансових організацій

належить до компетенції різноманітних державних інституцій. Такий горизонтально розгалужений механізм державного управління спільними з міжнародними фінансовими організаціями проектами призводить до значних витрат часу на етапі реалізації проектів, передусім під час вирішення організаційних та практичних питань, що належать до компетенції різних центральних органів державної влади.

За ринкових умов роль держави полягає у створенні необхідних гарантій, інституцій, певних умов й механізмів шляхом реформування як усєї системи влади, так і її структури та функцій. Тому одним із шляхів підвищення ефективності організаційного механізму державного управління міжнародними проектами є створення при Офісі із залучення та підтримки інвестицій, що діє при Кабінеті Міністрів України, Центру управління проектами, який координуватиме діяльність груп управління проектами. За принципом «єдиного вікна» Центр управління проектами може не тільки акумулювати і висвітлювати інформацію про стан упровадження всіх проектів, що реалізуються в Україні із залученням коштів міжнародних фінансових організацій, а й приймати оперативні рішення у разі виявлення проблем чи порушення плану-графіку виконання проектів, що в цілому дозволить підвищити ефективність використання залучених від міжнародних фінансових організацій позик та результативність виконання проектів.

Список літератури:

1. Про затвердження Стратегії співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2006-2008 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 20 червня 2006 року № 844 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2006-%D0%BF> (дата звернення: 03.09.2018).
2. Чемерис А.О. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України: практичний посібник. Київ: ТОВ «Софія-А», 2012. 80 с.
3. Ноздріна Л.В., Ящук В.І., Полотаї О.І. Управління проектами: підручник / за заг. ред. Л.В. Ноздріної. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 432 с.
4. Nepomnyashchyu O.M. Institutional and functional component of ensuring the investment project implementation in Ukraine. Scientific bulletin of Polissia. 2017. № 2 (10). P. 1. P. 90–96.
5. Інформація щодо проектів соціально-економічного розвитку України, які підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, що знаходяться на стадії підготовки та реалізації: Звіт станом на 30 червня 2018 року / Міністерство фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/perelik-proektiv-iaki-hotuiuitsia-ta-realizuiuitsia-za-pidtrymky-mizhнародnykh-finansovykh-ustanov-ta-orhanizatsii?category=mizhнародne-spivrobotnictvo> (дата звернення: 11.09.2018).
6. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> (дата звернення: 13.09.2018).
7. Угода про позику (Проект розвитку міської інфраструктури) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку, від 26.05.2008: Закон України від 24 вересня 2008 року № 592-VI (592-17) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> (дата звернення: 13.09.2018).
8. Про затвердження Порядку діяльності груп управління проектами економічного і соціального розвитку України, які підтримуються міжнародними фінансовими організаціями: спільний наказ Міністерства фінансів України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства юстиції України від 29 жовтня 2002 року № 905/308/550/93/5,

zareestrovaniy v Ministerstve yustitsii Ukrainy 29 zhovtnya 2002 roku za № 853/7141 / Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0853-02> (дата звернення: 17.09.2018).

9. Інформація про спільні зі Світовим банком проекти / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України регіону. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/international-cooperation/spilni-zi-svitovim-bankom-proekti/> (дата звернення: 18.09.2018).

10. Повідомлення про присудження контракту / Tenders Electronic Daily. URL: <https://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:304472-2018:TEXT:EN:HTML> (дата звернення: 19.09.2018).

11. Звіт про результати аналізу стану залучення та використання позик міжнародних фінансових організацій: Рішення Рахункової палати від 27 вересня 2017 року № 19-7. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753343/Zvit_19-7_2017.pdf?subportal=main (дата звернення: 21.09.2018).

12. Про утворення Офісу із залучення та підтримки інвестицій: постанова Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 року № 740 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/740-2016-%D0%BF> (дата звернення: 24.09.2018).

ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИОННЫМИ ПРОЕКТАМИ, КОТОРЫЕ РЕАЛИЗУЮТСЯ С ПРИВЛЕЧЕНИЕМ СРЕДСТВ МЕЖДУНАРОДНЫХ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В статье рассмотрены особенности организационного механизма государственного управления, которые применяются при внедрении международных инвестиционных проектов. Освещены функции ответственного исполнителя при реализации проекта. Раскрыты особенности создания и функционирования групп управления проектами, которые реализуются с привлечением средств международных финансовых организаций. Указаны недостатки действующего организационного механизма государственного управления на этапах инициирования получения займа, ратификации соглашения о займе и реализации совместных с международными финансовыми организациями проектов. Обоснована целесообразность создания Центра управления проектами при Кабинете Министров Украины для усиления координации деятельности созданных ответственными исполнителями групп управления проектами, которые финансируются за счет привлеченных под государственные гарантии кредитных средств международных финансовых организаций.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, усовершенствование, инвестиционный проект, бенефициар, ответственный исполнитель, координатор проекта, группа управления проектом, центр управления проектами.

FEATURES OF STATE ADMINISTRATION OF INVESTMENT PROJECTS IMPLEMENTED WITH THE FUNDS OF INTERNATIONAL FINANCIAL ORGANIZATIONS

The article describes the features of the organization of state administration that used in the implementation of international investment projects. Highlighted the functions of the executive appointee in the project implementation. The specifics of the creation and functioning of project management teams, implemented with the funds of international financial organizations, are disclosed. Indicated gaps of the current organizational public administration at the stages of initiating a loan, the ratification of the Loan Agreement and the implementation of joint projects with international financial organizations. The expediency of the creation of the Project Management Center under the Cabinet of Ministers of Ukraine for the purpose of strengthening the coordination of the activities of the project management teams, funded by loans from international financial organizations attracted under state guarantees.

Key words: state administration, improvement, investment project, beneficiary, executive appointees, project coordinator, project management team, project management center.