

# Удосконалення управління державними інвестиціями: проектний підхід

Розглядаються особливості застосування на макро-рівні сучасної методології, процедур та засобів управління проектами. Пропонується організація професійних державних управлінських структур для кваліфікованої підготовки та супроводу великих інвестиційних проектів і програм. Показано, що застосування запропонованого підходу суттєво змінює можливі масштаби та результативність державних капітальних вкладень, сприяє активізації інвестиційної діяльності взагалі.

**Ключові слова:** проект, інвестиції, управління, держава.

Рассматриваются особенности применения на макроуровне современной методологии, процедур и средств управления проектами. Предлагается организация профессиональных государственных управленческих структур для квалифицированной подготовки и сопровождения крупных инвестиционных проектов и программ. Показано, что применение предлагаемого подхода существенно меняет возможные масштабы и результативность государственных капитальных вложений, содействует активизации инвестиционной деятельности в целом.

**Ключевые слова:** проект, инвестиции, управление, государство.

The features of the application of modern methodologies, techniques and tools of project management on the macro level are described. The organization of professional public management structures for skilled training and support of investment projects and programs is proposed. It is shown that the application of the proposed approach significantly changes the possible extent and impact of public capital investment, promotes investment activity in general.

**Keywords:** design, investment, management, state.

**Постановка проблеми.** Одним із важливіших принципів управління є відповідність керуючої системи складності завдань у керованій системі. На сучасному, складному для економіки етапі потрібні нові підходи до вироблення та прийняття управлінських рішень, нові форми організації керівних структур усіх рівнів. Метою управління має бути досягнення конкретного позитивного результату, пошук та знаходження виходу із незадовільного положення. Результативність тут залежатиме від кількості та кваліфікації управлінців, організації їхньої роботи, методів та засобів, що використовуються, ліміту часу, мотивації праці керівних кадрів та менеджерів. Усе це має привести в дію існуючі матеріальні ресурси, забезпечивши зростання ефективності економіки.

**Аналіз досліджень та публікацій з проблеми.** Широкому загалові відомі схеми організації галузевого, регіонального управління та управління підприємством. Однак названі

схеми прийнятні для більш-менш стійких структур, які функціонують у відносно стабільних умовах. Задачею такого управління є збереження існуючого становища та стійких темпів розвитку, контроль небажаних у цьому плані змін та відхилень. Для ситуацій, які, навпаки, конче потребують організаційних, технологічних та інших змін, треба застосовувати схему управління, побудовану за проектним принципом. Тут, власне, основною метою є здійснення заданих ефективних змін, відповідно до чого плануються ресурси, вартість і час, організується взаємодія менеджерів у процесі контролю за цими змінними параметрами [1]. В розвинутих економіках проектний менеджмент набуває поширення як метод управління в умовах змін, зумовлених на відміну від наших обставин швидким прогресом технологій та конкуренцією [2, 3]. Об'єктивно це неминучий процес, і він відбувається, однак може бути прискорений, якщо буде усвідомлений.

Подивимось, як трансформуються останнім часом органи виконавчої влади: від галузевого управління до програмно-цільового [4]. Деякі сьгоднішні міністерства (наприклад, Мінрегіонбуд України), а особливо державні агентства (Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами), державні фонди (Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву) та інші вже є у значній мірі органами управління державними цільовими програмами або національними проектами. Інші ж мали б в основу своєї діяльності також покласти здійснення конкретних цільових програм, які пов'язані з витратою ресурсів. Щодо таких міністерств, як Мінекономіки і торгівлі України, Мінфін України, то їхня результативність набагато підвищилася б при наявності єдиної методологічної основи планування та контролю, побудованої за проектним принципом.

**Метою статті** є обґрунтування необхідності більш широкого застосування проектного (програмно-цільового) підходу до управління національним господарством.

**Виклад основного матеріалу.** Перш за все має бути розроблена обґрунтована, тобто реальна урядова концепція розвитку економіки, що містить пріоритети та основи механізмів, які діятимуть. Вона має конкретизуватися більш детальними галузевими, регіональними та цільовими комплексними програмами. Останні являють собою мультипроекти та деталізуються у вигляді конкретних національних проектів, визначених у ресурсах, часі, вартості та ефективності, а також у способі організації управління.

Суттєвою особливістю проектів є те, що вони являють собою одночасно керовану та керуючу систему. Остання риса дає можливість ітераційно, знизу догори, уточнювати галузеві, регіональні та комплексні програми і навіть концепцію.

Проектне управління здійснюється у кілька стадій, кожна з яких уточнює та деталізує результати наступної. Фактично йдеться про процес розвитку ідеї досягнення позитивного результату, визначення здійснимості ідеї та її ефективності (прийняття або відхилення), доведення прийнятої ідеї до конкретного плану дій, забезпечення ресурсами, організація виконання плану та досягнення очікуваного результату. Найважливішими та необхідними складниками успіху проекту є баланс мети, ресурсів, вартості, часу та що особливо важливо, забезпеченість управлінням.

Остання обставина найбільш складна для усвідомлення. Мається на увазі, що згідно з проектним принципом для реалізації проекту створюється окрема управлінська структура, яка існує стільки, скільки «живе» проект. Якщо такої структури немає, а проект здійснюється, можна бути впевненим, що ресурси будуть використані неефективно і мета залишиться не досягнутою. Для найбільш ефективного управління команда менеджерів проекту має супроводжувати проект від початку до кінця, від планування до контролю та завершення.

На початковому етапі – концепції проекту – закладаються підвалини успіху. Якщо концепція або стратегія обрані менеджерами невірно, подальші (навіть правильні) дії виявляться неуспішними. Цей етап – найменш звичний для вітчизняних керівників, адже стратегії формувалися раніше директивно, а відтак централізовано забезпечувалися ресурсами. Сьогодні кожному суб'єкту господарювання треба знайти, обґрунтувати стратегію для себе, стратегію свого виживання та розвитку. Це процес колективного вироблення рішення, який організується спеціальними методами мозкового штурму із залученням груп фахівців різного профілю.

Наступним етапом у життєвому циклі проекту є обґрунтування здійснимості та ефективності. За допомогою спеціальних методів комплексного аналізу та досить складних обчислень фактично будується модель майбутнього руху матеріальних та фінансових ресурсів в часі, а також модель управління цим рухом. Якщо фінансові показники (на рівні суб'єктів господарювання) та соціально-економічні показники (на рівні регіону та держави) є прийнятними з точки зору ефективності інвестицій, проект приймається до реалізації та фінансується учасниками, і навпаки.

Тут важливі дві обставини. По-перше, перед початком дій існує повне уявлення про очікувані матеріально-речові та фінансові результати, а по-друге, якщо такого уявлення не існує або воно неповне (сумнівне, негативне), рішення про фінансування, витрату ресурсів та часу не приймається. Іншими словами, дотримання процедур проектного управління – своєрідний запобіжник від неефективного господарювання.

Як кожний корисний інструмент, він має вартість, яка означає необхідність витрат на концептуальні дослідження та планування проекту (включаючи експертизу). Відоме правило Х. Макея: «Перед ти як витратити хоч цент на конкретні придбання, витратьте десять відсотків свого бюджету на отримання якомога більш детальних консультацій». Іншими

словами, планування та здійснення проекту є частинами єдиного інвестиційного процесу, і між ними мають бути дотримані перевірені практикою розумні пропорції.

Наступним етапом є укладання угод, підписання контрактів тощо між учасниками проекту. На цьому етапі планова модель остаточно уточнюється. Неминучі відхилення від попередніх розрахунків ефективності не повинні вплинути на принципове рішення щодо здійснення проекту. І останнім етапом є власне супроводження проекту (моніторинг) аж до його завершення і співставлення отриманих результатів з очікуваними.

Спеціалізація фахівців на здійсненні функцій управління контрактами та моніторингу проекту дозволяє уникнути нерационального використання ресурсів, надмірних витрат часу і коштів.

Потреби у коштах, необхідних для отримання повноцінних кінцевих результатів, як правило, набагато перевищують можливості держави. Виникають альтернативи: або здійснювати меншу кількість проектів, обмежитися мінімальними масштабами, або шукати додаткові джерела фінансування. Остання альтернатива виглядає найбільш бажаною, але вимагає деякої підготовчої роботи.

А що, коли стадію підготовки державних програм розглянути як інвестиції відносно незначних бюджетних коштів в обґрунтування шляхів залучення недержавних капіталів у реалізацію проектів з метою подальшої економії відповідної частини державних фінансових ресурсів і розширення інвестиційної діяльності?

Крім ефекту масштабу, важливим результатом реалізації такої стратегії буде і більш достовірне обґрунтування майбутніх бюджетних витрат та надходжень. З точки зору результатів, розроблені проекти у складі державних програм можуть бути неприбутковими та прибутковими. Перші здійснюються здебільшого у бюджетній сфері, що ускладнює визначення прямого ефекту, але тим більше потребує раціоналізації витратної частини – часу та ресурсів усіх видів. Велику увагу у таких проектах треба приділяти плануванню тендерів на виконання робіт та поставку обладнання, де часто зустрічається перевитрата коштів, а іноді зловживання. Прибуткові проекти являють собою звичайні інвестиції, в яких потрібно визначити не тільки витрати, а також економічні (макрорівень) та фінансові (мікроекономічні) результати, обов'язково розрахувати стандартні показники ефективності (NPV, IRR).

Відповідно при розробці проектів, коли визначаються цілі, ресурси та учасники, можна застосувати два підходи:

- планувати проекти із розрахунку виключно на державні джерела фінансування;
- планувати лише часткові державні інвестиції. Виходячи із розрахованої максимальної ефективності проектів їхні строки та вартість будуть похідними від варіанту з найкращими економічними та фінансовими показниками. Учасники та схеми фінансування визначатимуться в результаті тендерів та переговорів, що проводитимуться на основі матеріалів проекту.

Беручи до уваги обмеженість можливостей державного бюджету України, доцільно буде обмежити пільгове фінансування проектів з боку держави у межах лише такої частки (або наданням відповідних податкових пільг, що рівноцінне державним інвестиціям), які б робили проект привабливим для участі інших інвесторів.

Наприклад, розробляється важливий для держави проект. Дослідження та обґрунтування показують, що при прийнятному терміні окупності проекту на його здійснення потрібно 100 одиниць коштів, а фінансова ефективність становить 15%. Але спеціальні додаткові розрахунки показують, наприклад, що, вкладаючи у проект лише 20 одиниць (або надаючи відповідні пільги), решта 80 одиниць інвестицій матимуть фінансову ефективність 30%. При цьому економічна ефективність іще вища: адже виплачена зарплата, податки та інші відрахування всіх видів на порядки можуть перевищувати прибуток інвестора.

Очевидно, що в усіх випадках, особливо при змішаному фінансуванні, виключно важлива роль належатиме якості та глибини розробки проектів. Результат інвестиційного процесу закладається власне на цьому етапі. В міжнародній практиці на цілі, пов'язані безпосередньо з підготовкою проектів, необхідно спрямовувати до 3–5 відсотків інвестиційних коштів, проводячи за цей рахунок всебічні та глибокі дослідження та обґрунтування. Економія ж на етапі підготовки небезпечна: вона призводить до нераціонального використання основної маси інвестиційних коштів, аж до їх повної втрати. Одиниця коштів, раціонально вкладених у розробку навіть неприбуткових проектів, забезпечує подвійний–потрійний ефект на економії ресурсів. Кваліфікована розробка прибуткових проектів забезпечує обґрунтовану мінімізацію та раціональну форму участі держави та інших суб'єктів в інвестуванні, що виражається сумами на порядки вищими, ніж вартість стадії інвестиційного проектування. Наявність грамотно підготовлених проектів є необхідною умовою для їхнього раціонального фінансування та подальшої організації управління. Це робить у багатьох випадках економічно доцільним фінансування державою стадії розробки проектів. При цьому відповідні витрати автоматично виступатимуть державною частиною інвестицій у проект. Іншими словами, сьогодні найефективнішим видом державних інвестицій є інвестиції в підготовку проектів для економії власних коштів та залучення до проекту недержавних партнерів і досягнення за рахунок цього позитивних економічних результатів.

Враховуючи значну кількість проектів та змішану форму їх фінансування, держава не може і не повинна повністю забезпечувати управління проектами. Функції держави на цьому етапі мають зводитися до регламентуючих процедур, встановлення правил відбору проектів та контролю їхньої реалізації,

визначенні участі держави у фінансуванні тощо. В той же час має функціонувати досконала система управління проектами з використанням усього арсеналу необхідних методів та засобів. Ці функції в нинішніх умовах можуть виконувати лише спеціалізовані недержавні консультаційні та управлінські фірми з персоналом високої кваліфікації.

### Висновки

В умовах дефіциту державних інвестиційних ресурсів особливого значення набуває їх ефективне використання, тобто отримання максимального кінцевого виробничого та соціально-економічного результатів при раціональних витратах державних коштів. Для цього програми та проекти, інші коштовні та тривалі заходи з реалізації державних капітальних вкладень треба розглядати як інвестиційні проекти з обмеженими ресурсами.

Беручи до уваги обмеженість можливостей державного бюджету України, доцільно обмежити фінансування проектів з боку держави в межах лише такої частки (або наданням відповідних податкових пільг, що рівноцінне державним інвестиціям), які б робили проект привабливим для участі інших інвесторів.

Наявність грамотно підготовлених проектів є необхідною умовою для їхнього раціонального фінансування та подальшої організації управління. Це робить у багатьох випадках економічно доцільним фінансування державою стадії розробки проектів. При цьому відповідні витрати автоматично виступатимуть державною частиною інвестицій у проект.

Беручи до уваги масштаби, регіональну та галузеву різноманітність державних інвестиційних програм, необхідно буде зберегти за державою тільки функцію генеральних виконавців підготовки та моніторингу державних проектів, які мають залучати до субпідряду інші недержавні професійні структури.

### Список використаних джерел

1. Ніколаєв В.П. Фінансовий менеджмент проектів і програм: навчальний посібник / В.П. Ніколаєв. – Ірпінь: Нац. ун-т ДПС України, 2010. – 336 с.
2. Кононенко. П.И. Стратегическое программно-целевое управление производственно-хозяйственной системой. Обобщение и практические рекомендации / Под редакцией В.А. Трайнева. – «Дашков и К». 2003. – 272 с.
3. Стратегічне програмно-цільове планування процесів соціально-економічного розвитку України: Науково-методологічний посібник / О.С. Власюк, Я.А. Жаліло, А.І. Семенченко, Л.Д. Яценко та ін. За заг. ред. акад. НАН України, д.т.н. В.П. Горбуліна. – ДП «НВЦ «Євроатлантикінформ», 2006. – 116 с.
4. Указ Президента України №370/2011. Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади.