

ОЦІНКА ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

ASSESSMENT OF IMPLEMENTING THE PROJECT MANAGEMENT SYSTEM OF NATIONAL ECONOMY DEVELOPMENT

У статті проаналізовано динаміку обсягів та галузеве спрямування проектів міжнародної технічної допомоги, які започатковано в Україні за період 2014-2018 років. Проаналізовано обсяги, напрями та особливості програм і проектів розвитку економіки України започаткованих ЄС, ПРООН, Мінекономрозвитку України. Визначено очікувані результати реалізації проектів з міжнародної технічної допомоги. Запропоновано напрями підвищення результативності впровадження системи проектного управління розвитком національної економіки.

Ключові слова: проектне управління, міжнародна технічна допомога, державні цільові програми, моніторинг виконання проектів, державна служба, управлінська культура.

В статье проанализирована динамика объемов и отраслевого направления проектов международной технической помощи, начало в Украине за период 2014-2018 годов. Проанализированы объемы, направления и особенности программ и проектов развития экономики Украины начатых ЕС, ПРООН, Минэкономразвития Украины. Определены ожидаемые результаты реализации проектов по международной технической помощи. Предложены направления повышения результативности внедрения системы проектного управления развитием национальной экономики.

Ключевые слова: проектное управление, международная техническая помощь, государственные целевые программы, мониторинг выполнения проектов, государственная служба, управленческая культура.

УДК 338.242.2

Юшков П.О.

аспірант

Класичний приватний університет

Yushkov Pavlo

Classic Private University

The article analyzes the dynamics of volumes and sectoral direction of international technical assistance projects initiated in Ukraine in 2014-2018. The author determines that during this period the volume of international support of Ukraine by the international organizations increased significantly. International technical assistance is provided in the form of about 200 projects annually, the vast majority of which are initiated in the fields of education and science, governance, nuclear security, energy, national security and defense. According to the beneficiaries, this assistance has a positive impact on the socio-economic development of the spheres and regions, and the results meet certain criteria and their needs. However, there is a low enforcement discipline of beneficiaries to submit project monitoring. The volumes, directions and features of programs and projects of economic development of Ukraine initiated by EU, UNDP, Ministry of Economic Development of Ukraine are analyzed. The expected results of the implementation of international technical assistance projects are determined. The directions of increase of efficiency of introduction of system of project management of development of national economy are offered. In order to eliminate the problems identified, it is necessary to improve the quality and efficiency of the public service by: improving the processes of selection, evaluation, development of public servants, review and optimization of the salary system, formation of a positive image of the public service in order to attract highly qualified young specialists and optimization of the number of organizations the staff, amending the laws on the Cabinet of Ministers, on the Central Executive Committee, on the public service.

Key words: project management, international technical assistance, state targeted programs, project implementation monitoring, public service, management culture.

Постановка проблеми. Необхідність впровадження системи проектного управління розвитком національної економіки обумовлена падінням науково-технічного, технологічного й економічного потенціалу національного господарства, відсутністю реальних реформ, непослідовністю політики держави в соціально-економічній сфері, необхідністю підвищення рівня життя населення й забезпечення дотримання гарантованих державою соціальних стандартів. Використання проектних технологій забезпечує високу ефективність планування інвестицій, задоволення клієнтів, отримання конкурентних переваг, прозорість процесів управління, підвищення результативності й ефективності діяльності завдяки чіткому визначенню кількісних та якісних результатів реалізації певних заходів, термінів їх виконання, виконавців, джерел фінансування та механізмів реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості розроблення й управління проектами розвитку національної економіки є предметом наукових пошуків багатьох вітчизняних авторів, серед яких: А. Чемерис, Т. Козаченко, О. Копитько, Н. Васильєва, О. Федорчак, С. Грищенко, О. Рако-

цило та ін. Однак низька результативність реалізації проектів розвитку національної економіки потребує додаткового дослідження особливостей впровадження системи проектного управління в галузь публічного адміністрування.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз та оцінка особливостей впровадження системи проектного управління розвитком національної економіки та розробка напрямів щодо підвищення його результативності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досвід розвинутих країн світу свідчить про високу ефективність проектного управління як засобу виходу з економічної кризи, вирішення виробничих, наукових і соціальних проблем. Досягнення цілей розвитку в чітко встановлені терміни та з урахуванням бюджетних обмежень створює можливість для забезпечення високої ефективності управління в умовах нестабільності та невизначеності. Після Революції Гідності, анексії Криму та початку військового конфлікту на Сході України міжнародна підтримка з боку міжнародних організацій, іноземних урядів та агентств з розвитку збільшилася до безпрецедентного рівня. Най-

більша кількість проектів реалізується за підтримки Європейського Союзу, найбільшу вартість мають проекти, що фінансуються Урядом США (табл. 1).

Великомасштабна підтримка ЄС України в галузі реформи державного управління з 2014 року передбачає надання фінансової допомоги в обсязі понад 300 млн євро на реалізацію програм з децентралізації («U-LEAD з Європою»), протидії корупції (EUACI), верховенства права («ПРАВО-Justice»), реформи державного управління (EU4PAR) та управління державними фінансами (EU4PFM). На підтримку реформи децентралізації з метою покращення прозорості дій та підзвітності місцевих і регіональних органів державної влади та посилення їхнього потенціалу щодо надання покращених послуг виділено загалом 130 млн євро. На підтримку антикорупційних установ в Україні виділено 30 млн євро. Також Консультативна місія ЄС з реформування сектору цивільної безпеки в Україні (КМЄС в Україні) підтримує реформування сектору цивільної безпеки [2].

Найбільша кількість проектів була започаткована в 2013 році (рис. 1).

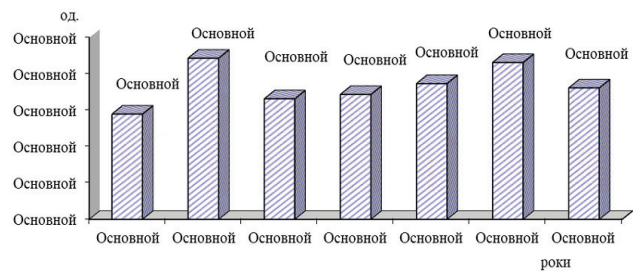


Рис. 1. Кількість проектів міжнародної допомоги Україні за період 2012-2018 років

Джерело: побудовано автором на основі даних [1]

За секторами економіки найбільш численними є проекти міжнародної допомоги в освіті та науці, урядуванні, ядерній безпеці, енергетиці, національній безпеці та обороні (рис. 2).

Найбільш відомим проектом ЄС в галузі освіти і науки та підприємництва є «HORIZON 2020 UKRAINE» – програми наукових досліджень та інновацій з бюджетом до 80 млрд євро, термін дії якої розрахований на період 2014-2020 років. Основними напрямками програми є дослідницька діяльність, інноваційна діяльність підприємств та

Таблиця 1

Список міжнародних організацій, державних установ, благодійних фондів, що надають фінансові ресурси громадянам та організаціям України на некомерційній безповоротній основі

Донор	Кількість проектів	Сума, дол. США
Уряд США	219	2,719,930,686
Міжнародний Чорнобильський Фонд «Укриття»	13	2,338,153,824
Уряд Швейцарської конфедерації	18	87,182,878
Європейський Союз	939	1,476,097,331
Уряд Федеративної Республіки Німеччина	55	338,475,123
Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР)	81	130,525,454
ООН	12	52,717,259
Уряд Канади	30	200,153,597
Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР)	19	23,923,086
Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ)	113	34,302,442
Уряд Королівства Нідерландів	2	\$3,453,775
Уряд Фінляндії	1	6,480,000
Європейський інвестиційний банк	5	6,464,610
Уряд Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії через Міністерство міжнародного розвитку (DFID)	13	14,859,437
Уряд Королівства Швеція	24	72,561,490
Уряд Турецької Республіки	7	1,767,777
Уряд Японії	12	32,742,895
Уряд Королівства Норвегія	22	541,801,472
Уряд Королівства Данія	7	26,531,654
Північна екологічна фінансова корпорація (НЕФКО)	32	14,418,498
Рада Європи	5	8,928,480
Уряд Республіки Польща	3	2,128,557
Орган управління СОП «Україна-Польща-Білорусь» ЄІС 2014-2020, представлений Міністерством інвестицій та економічного розвитку Республіки Польща	1	104,647
НАТО	7	4,834,631

Джерело: сформовано автором на основі даних [6]

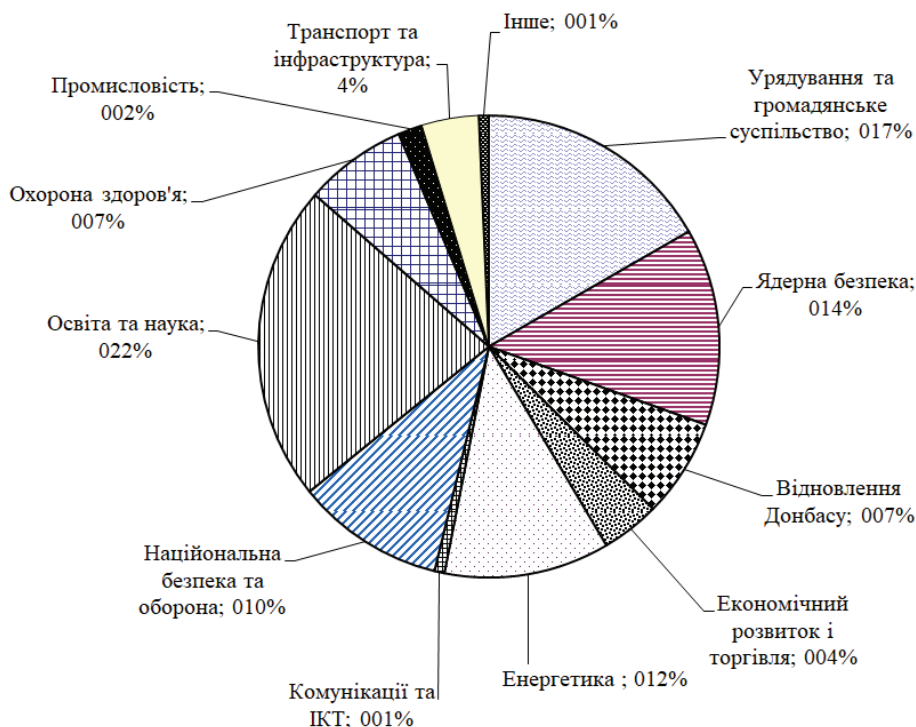


Рис. 2. Кількість проектів міжнародної допомоги в Україні за період 2012-2018 років по секторах економіки

Джерело: розраховано і побудовано автором на основі даних [1]

підприємництво. Частина діяльності програми, що стосується розвитку й підтримки підприємництва, координує Мінекономрозвитку.

Також в галузі підприємництва і торгівлі ЄС започатковано такі проекти:

- ініціатива EU4Business, яка спрямована на підтримку малих та середніх підприємств (МСП) в країнах Східного партнерства. Загальною метою ініціативи є сприяння сталому економічному розвитку в Україні завдяки зростанню компаній, збільшенню можливостей для працевлаштування та регіональному процвітання. Терміни реалізації програми: 2016-2020 роки [8];

- програма з підтримки приватного сектору EU SURE спрямована на: підтримку заходів з дерегуляції та розробку стратегій економічного розвитку; створення регіональних центрів підтримки бізнесу; створення інструменту гарантування кредитів, управління яким буде здійснюватись Європейським інвестиційним фондом. Прогнозований бюджет – 95 млн євро;

- Косме – програма для підвищення конкурентоспроможності підприємств і підприємств малого та середнього бізнесу, що розрахована на період 2014- 2020 років із запланованим бюджетом в 2,3 млрд євро.

Очікуваними результатами зазначених проектів є:

- підвищення конкурентоспроможності та поліпшення доступу до фінансування для українських МСП шляхом надання консультацій та зміцнення потенціалу;

- створення нових робочих місць та забезпечення економічного зростання за умови подолання бюрократії та труднощів на шляху до нових ринків;

- створення мережі центрів підтримки бізнесу по всій країні;

- покращення умов доступу МСП на ринки – забезпечення консультативних та аналітичних послуг, пов'язаних із експортно-імпоротною діяльністю підприємств, розширенням торговельно-економічних зв'язків;

- покращення умов функціонування МСП (імплементация Акту Малого Бізнесу для Європи (Small Business Act for Europe));

- формування культури ведення бізнесу.

Проекти з підтримки підприємництва в Україні започатковані також таким організаціями як ПРООН, агенцією США з міжнародного розвитку (USAID), німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) та ін. Так, ПРООН та Мінекономрозвитку з вересня 2015 року започаткували проект розвитку бізнес-об'єднань малих і середніх підприємств з метою зміцнення організаційного потенціалу бізнес-об'єднань і збільшення чисельності їхніх членів; поліпшення послуг, що надаються бізнес-об'єднаннями малим і середнім підприємствам; зміцнення адвокаційної діяльності та посередницького потенціалу бізнес-об'єднань; підтримки та заохочення державно-приватного діалогу.

Програма USAID «Лідерство в економічному врядуванні» має на меті об'єднати зусилля

активних, орієнтованих на реформи організацій та представників громадянського суспільства, щоб, координуючи роботу з урядом, розробити ефективне законодавство, що дасть змогу суттєво покращити бізнес-клімат в Україні. Програма USAID «ЛЕВ» впроваджується Фондом Східна Європа у партнерстві з Інститутом економічних досліджень та політичного консалтингу, CASE-Україна та Київським інститутом економіки.

Мінекономрозвитку спільно з Проектом GIZ «Fit for partnership» розроблено Проект Української національної платформи розвитку бізнесу, яка буде здійснювати пошук та попередню підготовку підприємців (в регіонах України через свої місцеві платформи) для подальшого стажування в Німеччині за рахунок німецької технічної допомоги [5].

В галузі державного управління впроваджено проекти «Twinning», «TAIEX», програма муніципального розвитку «ПРОМІС», проект «Пульс» та інші. Інструмент «Twinning» створений з метою інтеграції законодавства ЄС у законодавство країн-бенефіціарів та започаткований Європейською Комісією в 1997 році у контексті розширення Європейського Союзу. Twinning (TWG) – це форма прямої технічної співпраці між органами виконавчої влади країн-бенефіціарів та країн-членів Європейського Союзу. Основною метою TWG є розбудова сучасних і ефективних органів центральної та місцевої влади, структури, людських ресурсів та управлінського потенціалу для впровадження законодавства ЄС.

Проекти «Twinning» передбачають надання консультацій з підготовки законопроектів, організаційно-інформаційних питань, проведення тренінгів, навчально-ознайомлювальних поїздок та стажування. Результатами реалізації проектів є :

- обмін досвідом і знаннями між партнерами проекту;
- впровадження кращої практики органів влади країн-членів ЄС;
- отримання досвіду з управління проектами «Twinning»;
- досягнення відповідності національного законодавства у певній сфері чинному законодавству ЄС, що є необхідною умовою виконання як спільних угод і планів дій, так і інтеграції в європейські ринки;
- оволодіння знаннями у сфері політико-адміністративних систем;
- встановлення довгострокових і структурованих робочих взаємин, створення професійних мереж;
- навчальна підготовка, покращення професійних спроможностей;
- зміни в організаційній практиці та культурі, покращення стилю керівництва, комунікації та координації між та всередині органів-бенефіціарів.

Класичний проект «Twinning» має бюджетом до 2 млн. євро та тривалість до 24 місяців, полегшений «Twinning» – бюджет 250 тис. євро та тривалість до 6 місяців [7].

Координацію та впровадження інструменту інституціональної розбудови Європейського Союзу «Twinning» в Україні здійснює Національне агентство з питань державної служби України (НАДС). Крім того, НАДС є координатором інструменту інституціональної розбудови TAIEX згідно з відповідними нормативно-правовими актами [3].

«TAIEX» (Technical Assistance Information Exchange) – це інструмент технічної допомоги та обміну інформацією, який заснований Генеральним Директоратом Європейської Комісії з питань розширення у 1996 році та застосовується для спрощення механізму передання та обміну передовим досвідом між країнами-бенефіціарами й країнами-членами Європейського союзу. У межах проекту «TAIEX» за рахунок коштів ЄС надаються такі послуги:

- надання експертів країнам-бенефіціарам в якості радників щодо розроблення законодавчих ініціатив та інтерпретації законодавства ЄС;
- навчальні візити державних службовців країни-бенефіціарів для ознайомлення з досвідом країни-члена щодо вирішення практичних питань, пов'язаних із впровадженням і забезпеченням дотримання законодавства ЄС та взаємодією із зацікавленими сторонами;
- організація і проведення семінарів та робочих зустрічей з метою представлення та роз'яснення аспектів законодавства ЄС широкій аудиторії [7].

Сфокусованість інструменту «TAIEX» на розв'язанні конкретних проблем розвитку та інтеграції вимагає від адміністрацій країн-бенефіціарів ініціативного підходу, самостійного визначення своїх потреб, підготовки і подання заявок. Для реалізації проектів «TAIEX» Міністерством праці та соціальної політики України було утворено робочу групу з питань ініціювання відповідних заходів [7]. З метою належної координації інструментів «Twinning» і «TAIEX» було створено Адміністративний офіс програми «Twinning», функції якого виконує Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Донором проекту з розробки курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні «ПУЛЬС» є Агенція США з міжнародного розвитку (USAID), виконавцем – Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування Асоціація міст України (АМУ). Проект спрямований на створення сприятливого середовища для впровадження реформи децентралізації влади в Україні, зміцнення місцевого самоврядування, поглиблення демократичних процесів розвитку територіальних громад та стабільності держави. В межах проекту надаються

консультації з бюджетних і юридичних питань, з питань комунікацій та місцевого економічного розвитку.

Цілями проекту «Пульс» є:

- удосконалення правового поля щодо проведення децентралізації в Україні (формування галузевих пулів експертів для законопроектної роботи, організація навчання з розробки законодавства, впровадження низки інструментів для законо- та нормопроекування (зокрема інтерактивних) та майданчиків для фахового обговорення);

- забезпечення внеску органів місцевого самоврядування у формування та впровадження політики у сфері децентралізації (підвищення ефективності податків на власність, легалізація доходів, зміцнення фінансової самостійності бюджетних установ, створення умови для доступу до кредитних та грантових коштів для розвитку інфраструктури територіальних громад, запровадження системи соціальних стандартів та фінансових нормативів);

- збільшення ресурсів місцевого самоврядування та посилення здатності органів місцевого самоврядування ними ефективно розпоряджатись (ідентифікація цільових аудиторій реформи та співпраця з ними, створення умов для консультацій і діалогу, створення майданчиків для регулярного спілкування органів державної влади і місцевого самоврядування зі ЗМІ та активною громадськістю);

- посилення спроможності та професійного рівня усіх долучених до реформи груп.

В межах проекту «Пульс» розробляються стратегії реформ та законодавчі карти їх реалізації у таких сферах: земля та майно, сталий розвиток громад, місцеві фінанси, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, адміністративні послуги, житлово-комунальне господарство, кадри та організаційні питання, об'єднані територіальні громади. Проект розробив та інтегрував у модернізований сайт АМУ такі інструменти: галузеві платформи – майданчики для онлайн спілкування членів Секцій АМУ, експертів; модуль «електронний законотворець» у складі розділів – обговорюємо, проектуємо, впроваджуємо; модуль «консультації»; блок «ярмарок проектів»; блок «електронні петиції» [4].

Проект Федерації Канадських муніципалітетів «Партнерство для місцевого економічного розвитку та демократичного управління (PLEDDG), програма муніципального розвитку «ПРОМІС» (2015-2021)» спрямований на зміцнення муніципального сектора України для просування місцевої демократії та економічного розвитку в 16 містах. Цілями проекту є сприяння розвитку гендерної рівності, зеленого муніципального середовища, торгівлі та зростанню інвестицій між Україною та Канадою, а також координація Канадсько-Поль-

ської взаємодії з Україною за рахунок використання досвіду польського муніципального сектора спільно з канадською технічною допомогою [5].

Таким чином, реалізація проектів міжнародної технічної допомоги позитивно позначається на соціально-економічному розвитку сфер та регіонів, результати відповідають визначеним критеріям та потребам бенефіціарів, але при цьому спостерігається їх низька виконавська дисципліна щодо подання моніторингових звітів по проектах.

Напрямами усунення виявлених недоліків упровадження системи проектного управління розвитком національної економіки повинні бути:

- створення корпусу професійних державних службовців;

- створення комплексної системи оцінки діяльності державних службовців на основі ключових показників ефективності, що має прямий зв'язок з системою оплати праці та розвитком персоналу;

- впровадження й розвиток сучасної культури лідерства, особистої відповідальності, горизонтальних комунікацій, делегування повноважень, наступництва, зворотного зв'язку;

- формування позитивного іміджу держслужби;

- створення сучасної системи розвитку професійних навичок та компетенцій персоналу, що враховує провідний світовий досвід;

- оптимізація організаційної структури державних органів та визначення оптимальної кількості персоналу;

- внесення змін до законів про Кабмін, про ЦОБВ, про держслужбу тощо.

Висновки з проведеного дослідження.

В результаті проведеного дослідження визначено, що протягом 2014-2018 років обсяги міжнародної підтримки України з боку міжнародних організацій суттєво збільшилися. Надання міжнародної технічної допомоги здійснюється в формі реалізації близько 200 проектів щорічно, переважна більшість яких започаткована в галузях освіти й науки, урядування, ядерної безпеки, енергетики, національної безпеки та оборони. На думку бенефіціарів зазначена допомога позитивно позначається на соціально-економічному розвитку сфер та регіонів, а результати відповідають визначеним критеріям та їх потребам. Однак при цьому спостерігається низька виконавська дисципліна бенефіціарів щодо подання моніторингових звітів по проектах.

З метою усунення виявлених проблем необхідно підвищити якість та ефективність державної служби шляхом: удосконалення процесів відбору, оцінювання, розвитку державних службовців, перегляду й оптимізації системи заробітної плати, формування позитивного іміджу держслужби задля залучення висококваліфікованих молодих фахівців, оптимізації організаційної структури дер-

жавних органів та визначення оптимальної кількості персоналу, внесення змін до законів про Кабмін, про ЦОВВ, про держслужбу.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Аналітика. Офіційний портал координації міжнародної допомоги України. URL: http://proaid.gov.ua/uk/analytical_reports (дата звернення: 15.06.2019).
2. Відносини між ЄС та Україною у фактах та цифрах. URL: https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2019-07/EAP%20FACTSHEET%20UKRAINE_29.06.19_UKR.pdf. (дата звернення: 15.06.2019).
3. Інструмент інституційної розбудови TWINNING. URL: <http://dsbt.gov.ua/storinka/instrument-instytucyjnoyi-rozbudovy-twinning> (дата звернення: 15.06.2019).
4. Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (Пульс). URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/pulse> (дата звернення: 15.06.2019).
5. Співробітництво з міжнародними організаціями у сфері розвитку і підтримки підприємництва та можливості, які воно дає. URL: <http://www.oblrada.pl.ua/grant/07.pdf> (дата звернення: 15.06.2019).
6. Список донорів. Офіційний портал координації міжнародної допомоги України. URL: <http://proaid.gov.ua/uk/donors> (дата звернення: 15.06.2019).
7. Технічна допомога Європейської Комісії TWINNING, TAIEX TWINNING. URL: <https://www.msp.gov.ua/content/tehnichna-dopomoga-evropeyskoi-komisii-twinning-taiex-twinning.html> (дата звернення: 15.06.2019).
8. EU4BUSINESS: програма підтримки бізнесу в Україні. URL: <https://bc-club.org.ua/bc-club/eu4business-programa-pidtrymky-biznesu-v-ukrajini.html> (дата звернення: 15.06.2019).

REFERENCES:

1. The official site of Portal of coordination of international assistance of Ukraine (2018), "Analytics", available at: http://proaid.gov.ua/uk/analytical_reports (accessed 15 June 2019).
2. The official site of Euneighbours (2019), "EU-Ukraine relations in facts and figures", available at: https://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2019-07/EAP%20FACTSHEET%20UKRAINE_29.06.19_UKR.pdf (accessed 15 June 2019).
3. The official site of DSBT (2018), "The TWINNING Institution Building Tool", available at: <http://dsbt.gov.ua/storinka/instrument-instytucyjnoyi-rozbudovy-twinning> (accessed 15 June 2019).
4. The official site of Donors (2018), "Development of a course for strengthening local self-government in Ukraine (Pulse)", available at: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/pulse> (accessed 15 June 2019).
5. The official site of Obrada (2017), "Cooperation with international organizations in the development and support of entrepreneurship and the opportunities that it provides", available at: <http://www.oblrada.pl.ua/grant/07.pdf> (accessed 15 June 2019).
6. The official site of Portal of coordination of international assistance of Ukraine (2018), "List of donors", available at: <http://proaid.gov.ua/uk/donors> (accessed 15 June 2019).
7. The official site of MSP (2018), "European Commission Technical Assistance TWINNING, TAIEX TWINNING", available at: <https://www.msp.gov.ua/content/tehnichna-dopomoga-evropeyskoi-komisii-twinning-taiex-twinning.html> (accessed 15 June 2019).
8. The official site of Bc-Club (2018), "EU4BUSINESS: Business Support Program in Ukraine", available at: <https://bc-club.org.ua/bc-club/eu4business-programa-pidtrymky-biznesu-v-ukrajini.html> (accessed 15 June 2019).