

ПРОБЛЕМИ І НЕДОЛІКИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ ДЕРЖАВНИХ ЦІЛЮВИХ ПРОГРАМ У СИСТЕМІ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

PROBLEMS AND DISADVANTAGES OF IMPLEMENTING PROJECTS OF STATE TARGET PROGRAMS WITHIN THE PROJECT MANAGEMENT SYSTEM OF UKRAINE

У статті визначено основні проблеми реалізації проектів міжнародної технічної допомоги в Україні. Метою статті є оцінка проблем і недоліків реалізації проектів міжнародної технічної допомоги і державних цільових програм в Україні у системі проектного управління економіки країни. Здійснено оцінку показників виконання державними замовниками державних цільових програм за період 2015–2018 років. Виявлено формальний характер виконання державними замовниками державних цільових програм. Визначено основні недоліки й системні проблеми реалізації проектів в межах виконання державних цільових програм. Виявлено взаємозв'язок вирішення проблем впровадження системи проектного управління розвитком національної економіки з організаційним та кадровим забезпеченням цього процесу. Наведено основні організаційні та кадрові проблеми. 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, організаційне та кадрове забезпечення проектного управління, управлінська культура.

В статті определены основные проблемы реализации проектов международной тех-

нической помощи в Украине. Целью статьи является оценка проблем и недостатков реализации проектов международной технической помощи и государственных целевых программ в Украине в системе проектного управления экономики страны. Произведена оценка показателей выполнения государственных заказчиками государственных целевых программ за период 2015–2018 годов. Выявлено формальный характер исполнения государственным заказчиками государственных целевых программ. Определены основные недостатки и системные проблемы реализации проектов в рамках выполнения государственных целевых программ. Выявлена взаимосвязь решения проблем внедрения системы проектного управления развитием национальной экономики с организационным и кадровым обеспечением этого процесса. Приведены основные организационные и кадровые проблемы. 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, организационное и кадровое обеспечение проектного управления, управленческая культура.

УДК 338.242.2

DOI: <https://doi.org/10.32843/bses.47-67>

Юшков П.О.

аспірант

Класичний приватний університет

Yushkov Pavlo

Classic Private University

The study uses methods as induction and deduction, generalization, abstraction, explanation, classification, comparison and systematic approach, system and structural methods. The article identifies the main problems of implementation of international technical assistance projects in Ukraine. The performance of government target programs in 2015-2018 by state customers is estimated. The analysis of the results of the implementation of the state targeted programs, which are inherently a complex of various projects, showed that they are mostly formal in nature, characterized by scattered channeling of financial resources and unsatisfactory process of reporting the results, are not accompanied by public scrutiny. The main shortcomings and systemic problems of project implementation within the framework of the implementation of state targeted programs are identified. The correlation between the problems of implementation of the system of project management of the development of the national economy with the organizational and personnel support of this process is revealed. The basic organizational and personnel problems are presented. Most of the identified weaknesses in the implementation of the national economic development project management system are related to the organizational and personnel support of this process. Despite the implementation of certain measures to reform the public service, the level of maturity of the managerial culture in the field of state regulation is now significantly behind the business. 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, government target programs, project implementation monitoring, public service, project management organizational and human resources, management culture.

Постановка проблеми. Проектний підхід є найбільш доцільним інструментом вирішення проблем розвитку національної економіки, ефективність якого доведена світовою практикою. Характерними ознаками програм розвитку є їх комплексність, багатогранність, бюджетність та довготривалість. Реалізація програм передбачає багаторівневу послідовність робіт, взаємозалежність результатів всіх етапів їх реалізації, складність системи бюджетування, доцільність

та ефективність перерозподілу ресурсів. Одним з основних завдань досягнення запланованих показників сталого розвитку національної економіки є забезпечення ефективного та своєчасного контролю задоволення потреб населення країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Прийоми та засоби запровадження проектного менеджменту в систему муніципального управління вивчали О. Кавтиш, А. Гончарук, В. Молоканова, Л. Ричкіна, А. Чернихівська, І. Парфьонов та ін.

Ступінь готовності персоналу органів державної влади до впровадження проектного менеджменту в практичну діяльність досліджували Д. Безуглий та І. Руда. Проте низька результативність та ефективність реалізації проектів міжнародної технічної допомоги та проектів відповідно до державних цільових програм розвитку національної економіки зумовила додаткові дослідження основних недоліків і проблем реалізації проектів в межах виконання державних цільових програм, розробки напрямів підвищення ефективності проектної діяльності органів виконавчої влади, зокрема якості її кадрового забезпечення.

Постановка завдання. Метою статті є оцінка проблем і недоліків реалізації проектів міжнародної технічної допомоги і державних цільових програм в Україні у системі проектного управління економіки країни.

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.

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.

Відповідно до проведених Мінекономрозвитку моніторингових реалізації проектів міжнародної технічної допомоги (МТД) у 2017 та 2018 роках, на думку бенефіціарів надана допомога позитивно позначається на соціально-економічному розвитку сфер та регіонів, а результати відповідають визначеним критеріям та їх потребам [5, с. 50]. Серед проблем і недоліків зазначено низьку виконавську дисципліну МОЗ, Мінприроди, ДАЗВ щодо подання моніторингових по проектах МТД (із 451 проекту МТД у 2017 році бенефіціарами не надано моніторинги по 152 проектах [6, с. 41]), а також затримка та відмова виконання платіжних доручень виконавців проектів банківськими установами, в яких запро-

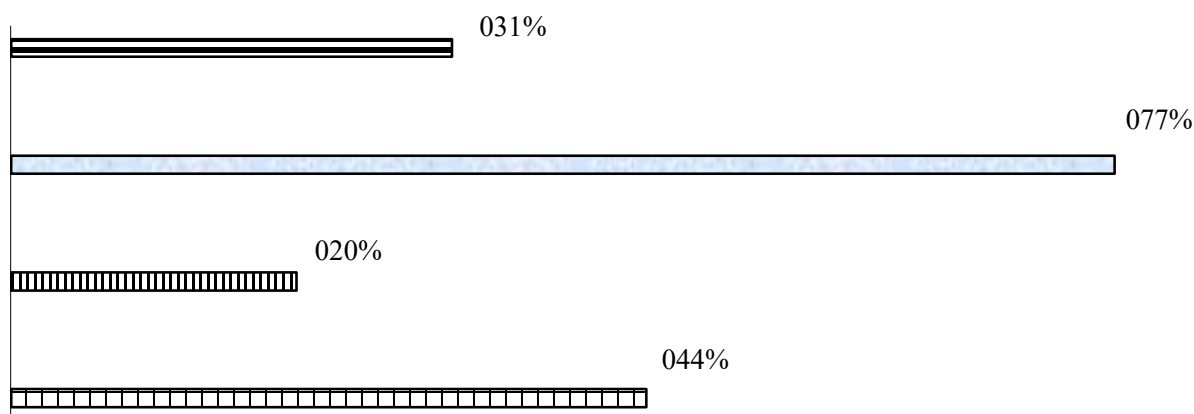
ваджено тимчасову адміністрацію або здійснюється ліквідація.

У 2018 році з метою проведення результатів використання отриманої міжнародної технічної допомоги та з метою підготовки інформаційно-аналітичного звіту щодо МТД, Мінекономрозвитку розроблено нову універсальну форму для подання моніторингових бенефіціарами [6, с. 41], яку було ухвалено Кабінетом Міністрів України майже через рік – 14 серпня 2019 року [8]. Попри численні поліпшення, що набули чинності з ухваленням зазначеної постанови (вдосконалення процедури залучення МТД, державної реєстрації та перереєстрації, використання та моніторингу МТД, обов'язковість оприлюднення інформації про отриману міжнародну технічну допомогу, спрощення процедур погодження бенефіціарами планів закупівель), вважаємо період проходження документу занадто затягнутим.

Проекти розвитку національної економіки, що реалізуються за рахунок коштів вітчизняних інвесторів та коштів державного бюджету, здебільшого є складовими державних цільових програм, чисельність яких, згідно прийнятих нормативно-правових актів протягом 2015–2018 років, дорівнювала 111, з яких 86 програм було схвалено постановами Кабінету Міністрів України, 25 – Законами України. При цьому достроково припинено Урядом 3 програми, не фінансувалось 16, за 12 програмами не подано звітів про виконання. Планові показники обсягів фінансування зазначених програм становили 420,25 млрд. грн, однак фактично профінансовано заходів на 110,78 млрд. грн, що становить 26,4% від запланованого обсягу [4].

Відповідно до звітних даних Мінекономрозвитку України про стан виконання державних цільових програм (ДЦП) за період 2015–2018 років 44,1% ДЦП не відповідають вимогам законодавства у сфері розроблення та виконання державних цільових програм, у 19,8% ДЦП обсяги використаних коштів не узгоджуються з показниками фінансової звітності, для 76,6% ДЦП державними замовниками не було здійснено аналіз ефективності їх виконання, для 30,6% ДЦП державним замовником-координатором не забезпечено збирання звітної інформації від державних замовників та виконавців програми (рис. 1).

Всупереч вимогам Порядку розроблення та виконання державних цільових програм (п. 29) [2] жодна програма не містила методики оцінки ефективності її виконання, яка повинна бути розроблена державним замовником з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів. Всупереч вимогам Закону України «Про державні цільові програми» (ст. 8) [1] державні замовники не здійснюють належного контролю за виконанням заходів та завдань програм, не забезпечують проведення роботи щодо пошуку не бюджетних джерел фінансування, Мінфін, Мінсоцполітики,



- Не забезпечено державним замовником-координатором збирання звітної інформації від державних замовників та виконавців програм
- Відсутність аналізу ефективності виконання програм
- ▣ Не узгодженість обсягів використання коштів з показниками фінансової звітності
- Не відповідність вимогам законодавства

Рис. 1. Показники виконання державними замовниками державних цільових програм за період 2015–2018 років

Джерело: складено автором на основі [4]

МОН, Мінприроди, Держенергоефективності не приймають участі у проведенні щорічного аналізу стану виконання програм.

Отже, серед системних недоліків виконання державних цільових програм зазначено:

- формальний характер державних цільових програм, що унеможлиблює забезпечення розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць;

- не врахування в повному обсязі під час планування та використання коштів державного бюджету пріоритетності вирішення проблем, розпорошене спрямування фінансових ресурсів;

- не узгодження прогнозних обсягів фінансових ресурсів з реальними можливостями фінансування програм;

- відсутність методики оцінки ефективності виконання програм;

- формальний підхід з боку державних замовників до виконання вимог чинного законодавства у сфері розроблення та виконання державних цільових програм;

- відсутність контролю з боку громадськості;

- незадовільне звітування державних замовників про виконання програм: недотримання строків подання, інформація подається не в повному обсязі та не за всіма виконавцями [3].

Зазначені проблеми впровадження системи проектного управління розвитком національної економіки здебільшого пов'язані з організаційним та кадровим забезпеченням цього процесу. Попри реалізацію певних заходів щодо реформування дер-

жавної служби, таких як: внесення технічних змін до Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу»; створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби; організація процесу конкурсного відбору на посади державної служби; створення й функціонування веб-порталу вакансій державної служби; запуск порталу автоматизованого збору даних щодо кількісного складу державних службовців; розроблення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та плану заходів щодо її реалізації; утворення Ради управління людськими ресурсами державної служби при НАДС; розроблення Концепції створення команди фахівців з питань реформ; впровадження в роботу органів державного управління сучасних інструментів оперативного моніторингу витрат на оплату праці працівників органів державного управління; оптимізація внутрішньої організаційної структури міністерств, шляхом виокремлення в їх апараті структурних підрозділів, відповідальних за якість формування державної політики, стратегічне планування та координацію реалізації відповідної політики; підвищення якості державних послуг [7], рівень зрілості управлінської культури в галузі державного регулювання суттєво відстає від бізнесу.

Серед основних організаційних та кадрових проблем, що потребують вирішення, фахівці зазначають:

- нечітку систему підзвітності та відповідальності ЦОВВ, надмірна централізація повноважень;

- бюрократичні бар'єри, складність процедур та погоджень;

- паперовий документообіг;
 - недосконалі організаційні структури, які не спроможні забезпечити якісний аналіз та формування державної політики у сферах відповідальності, та передбачають виконання непрофільних функцій;
 - незадовільний рівень горизонтальних комунікацій в міністерствах та між ними;
 - чітка ієрархія, директивність, дублювання функцій, безініціативність, фокусування уваги на виконавській дисципліні та підпорядкованості, що наразі не відповідає потребам сучасності;
 - неготовність державних службовців до змін;
 - відсутність прозорості системи управління, процесів розвитку, ефективного лідерства та професійного наступництва;
 - непрозора та складна система оплати праці, невідповідність зарплати ринковому рівню, система доплат та надбавок, що прив'язана до свят або стажу роботи;
 - надзвичайна складність процедури відбору персоналу, заангажованість конкурсів на посади, невідповідність професійних компетенцій членів комісій, що визначають переможця;
 - непривабливість держслужби для високопрофесійних експертів та молоді із-за її негативного іміджу на ринку праці та у суспільстві;
 - відсутність у керівників інструментів для формування власної команди;
 - відсутність системи практичної підготовки державних службовців за сучасними стандартами відповідно до реальних потреб та функцій, відсутність державного замовлення на підготовку фахівців;
 - невідповідність сучасним вимогам навчання в НАДУ, непрактичність і несистемність навчання, неактуальність знань;
 - традиційний формат кадрової служби та кадрового супроводження замість сучасної системи управління персоналом;
 - відсутність сучасних автоматизованих систем управління [3].
- 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. Аналіз результатів виконання державних цільових програм, що за своєю суттю є комплексом різноманітних проектів, показав, що вони мають здебільшого формальний характер, характеризуються розпорошеним спрямуванням фінансових ресурсів та незадовільним процесом звітування про отримані результати, не супроводжуються контролем з боку громадськості.

Більшість виявлених недоліків впровадження системи проектного управління розвитком національної економіки пов'язані з організаційним та кадровим забезпеченням цього процесу. Попри реалізацію певних заходів щодо реформування державної служби, рівень зрілості управлінської культури в галузі державного регулювання наразі суттєво відстає від бізнесу.

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 державних органів та визначення оптимальної кількості персоналу, внесення змін до законів про Кабмін, про ЦОБВ, про держслужбу.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> (дата звернення: 05.12.2019).
2. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-п> (дата звернення: 05.12.2019).
3. Бондар Р., Гончарук О., Пекар В., Прохоренко О., Семеніхін В., Семенюк О., Сорока С. Державне управління: перезавантаження. URL: <https://brdo.com.ua/news/derzhavne-upravlinnya-perezavantazhennya/> (дата звернення: 05.12.2019).
4. Державні цільові програми. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=DerzhavniTsiloviProgrami> (дата звернення: 05.12.2019).
5. Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні. За результатами проведеного Мінекономрозвитку моніторингу проектів у другому півріччі 2017 року. Київ: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2018. 41 с. URL: <https://issuu.com/mineconomdev/docs/56c437e7fab084> (дата звернення: 05.12.2019).

6. Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні. За результатами проведеного Мінекономрозвитку моніторингу проектів у першому півріччі 2018 року. Київ: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2018. 53 с. URL: <https://issuu.com/mineconomdev/docs/2018> (дата звернення: 05.12.2019).

7. Нова державна служба: європейська модель належного управління для України. URL: <http://www.center.gov.ua/blog/item/1873-нова-державна-служба-європейська-модель-належного-управління-для-України> (дата звернення: 05.12.2019).

8. Уряд вдосконалив моніторинг проектів міжнародної технічної допомоги. URL: <https://news.dtki.ua/accounting/reposts/57119> (дата звернення: 05.12.2019).

REFERENCES:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004), The Law of Ukraine “On state targeted programs”, available at: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> (accessed 5 December 2019).

2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2007), “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “ Procedure for development and implementation of state targeted programs”, available at: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-п> (accessed 5 December 2019).

3. Bondar, R., Honcharuk, O., Pekar, V., Prokhorenko, O., Semenikhin, V., Semeniuk, O., Soroka, S. (2017), “Public administration: restart”, available at:

<https://brdo.com.ua/news/derzhavne-upravlinnya-perezavantazhennya/> (accessed 5 December 2019).

4. TheofficialsiteofMinistryofEconomicDevelopment and Trade of Ukraine (2018), “State targeted programs”, available at: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=DerzhavniTsiloviProgrami> (accessed 5 December 2019).

5. The official site of Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2018), “Information on international technical assistance provided to Ukraine. According to the results of the Ministry of Economic Development monitoring of projects in the second half of 2017”, available at: <https://issuu.com/mineconomdev/docs/56c437e7fab084> (accessed 5 December 2019).

6. The official site of Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2019), “Information on international technical assistance provided to Ukraine. According to the results of the Ministry of Economic Development monitoring of projects in the first half of 2018”, available at: <https://issuu.com/mineconomdev/docs/2018> (accessed 5 December 2019).

7. The official site of The New Public Service (2018), “The New Public Service: European model of good governance for Ukraine”, available at: <http://www.center.gov.ua/blog/item/1873-нова-державна-служба-європейська-модель-належного-управління-для-України> (accessed 5 December 2019).

8. Theofficialsiteofdebitcredit(2019),“TheGovernment has improved the monitoring of international technical assistance projects”, available at: <https://news.dtki.ua/accounting/reposts/57119> (accessed 5 December 2019).