

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ НЕПРЕРЕВНОЇ ОСВІТИ
Кафедра публічного управління та адміністрування

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач випускової кафедри
_____ Н.М.Грущинська
« ___ » _____ 20__ р.

ДИПЛОМНА РОБОТА

ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬОГО СТУПЕНЯ
«МАГІСТР»

За освітньо-професійною програмою «Менеджмент в органах публічного
управління»

Тема: «Розробка і управління проектами в публічній сфері України »

Виконавець: студентка групи 201М Феценко Наталія Ігорівна
студент, група, П.І.Б.

Керівник: доцент кафедри публ. управл. та адмін. Навч.-наук. інст. неперерв.
освіти, к.держ.упр. Алімова Світлана Леонідівна
науковий ступінь, вчене звання, П.І.Б.

Нормоконтролер:

Київ 2020

НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Навчально-науковий інститут неперервної освіти
Кафедра публічного управління та адміністрування
спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування
кваліфікація: Менеджмент в органах публічного управління

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

_____ Н. М. Грущинська

«_____» _____ 2020р.

ЗАВДАННЯ

на виконання дипломної роботи

Фещенко Наталії Ігорівни

1. Тема роботи: «Розробка і управління проектами в публічній сфері України» затверджена наказом ректора від «_____» _____ 2020р. № ____.
2. Термін виконання роботи: з _____ 2020р. по _____ 2020 р.
3. Вихідні дані до роботи: теоретичні відомості щодо проектного управління, нормативно-правові засади функціонування управління проектами в Україні.
4. Зміст пояснювальної записки: теоретико-методологічні аспекти розробки та управління проектами в публічній сфері; зарубіжний досвід застосування проектного управління в публічній сфері як приклад для України.
5. Перелік обов'язкового графічного (ілюстративного) матеріалу:
5 таблиць, 1 рисунок.
6. Календарний план-графік

№ п/п	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1.	Затвердження теми магістерської роботи та узгодження її з керівником		
2.	Визначення статистичної, інформаційної бази дослідження, складання бібліографії		
3.	Написання першого розділу магістерської роботи та надання його керівнику		
4.	Написання другого розділу магістерської роботи та надання його керівнику		
5.	Написання третього розділу магістерської роботи та надання його керівнику		
6.	Оформлення ілюстративного матеріалу. Проходження нормо контролю. Отримання рецензії та відгуку		
7.	Переплетення магістерської роботи. Подання магістерської роботи та супровідних документів секретарю ДЕК.		

7. Дата видачі завдання:

Керівник магістерської роботи _____ к.д.упр, доцент Алімова С.Л.

Завдання прийняв до виконання _____ Фещенко Н.І.

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до магістерської роботи : «Розробка і управління проектами в публічній сфері України»: 105 сторінок , 5 таблиць, 1 рисунок, 87 використаних джерел.

Ключові слова: «публічне управління», «проект», «управління проектами», «управління проектами у публічній сфері»

Мета роботи – розкрити зміст процесу проектного підходу в публічній сфері у сучасних умовах, дослідити окремі аспекти проектного менеджменту з метою їх застосування в публічній сфері. А також узагальнити теоретичні підходи, та визначити їх сутність та функції при застосуванні проектного менеджменту, розробити рекомендації щодо вдосконалення процесу розробки державних проектів.

Об'єкт магістерської роботи – становлення процесу управління проектами шляхом його впровадження в публічну сферу України

Предмет магістерської роботи – розробка і управління проектами в публічній сфері України.

Методи дослідження: аналіз та синтез; сходження від абстрактного до конкретного; абстрагування; структурно-функціональний підхід; системний підхід.

Головними завданнями магістерської роботи було визначити сутність поняття проектного підходу; дослідити механізми ідентифікації, оцінки та реагування на ризики державних програм і проектів; визначити сутність управління проектами в публічній сфері України та світу та розробити рекомендації з розроблення та управління проектами в публічній сфері.

Емпіричну базу магістерської роботи склали дані досліджень, результати яких дали можливість побачити сучасний стан проектного управління в публічній сфері України.

Матеріали магістерської роботи рекомендується використовувати для застосування при впровадженні та вдосконаленні проектного управління на будь-якому рівні.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ I. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ В СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	
1.1. Сутність, методи, засоби аналізу і планування проектної діяльності у публічній сфері.....	10
1.2. Основні поняття проектного підходу та оцінювання ефективності проектів.....	20
1.3. Механізми ідентифікації, оцінки та реагування на ризики державних програм і проектів.....	27
Висновки до розділу I.....	37
РОЗДІЛ II. СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ В ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ	
2.1. Основні концепції, методи та технології, які використовуються в світовій практиці в процесі аналізу проектних рішень.....	40
2.2. Сутність управління проектами в публічній сфері України	48
2.3. Аналіз міжнародного досвіду державної експертизи інвестиційних проектів у публічній сфері	57
Висновки до розділу II.....	65
РОЗДІЛ III. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ В ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ	
3.1. Рекомендації з розроблення та управління проектами у публічній сфері.....	69
3.2. Рекомендації щодо вдосконалення процесу управління проектами в публічній сфері України.....	75
Висновки до розділу III.....	84
ВИСНОВКИ.....	87
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	96

ВСТУП

Актуальність теми. У сучасних реаліях соціально-економічний стан України, як і більшості країн, перебуває у постійному режимі змін та переорієнтації на нові координати. Суттєві реформи, що мають впроваджуватися та досягати чітко визначеного результату потребують застосування нових методів управління та державного регулювання процесів перетворень. У цьому контексті проектний менеджмент є тим вагомим надбанням корпоративних структур, що може бути успішно використане в публічному управлінні. Жорсткі вимоги до ефективності, продуктивності і контрольованості процесів, які мають сприяти підвищенню рівня життя суспільства та виходу на новий рівень суспільного розвитку, зумовлюють необхідність застосування інструментів і методик проектного менеджменту на рівні держави.

Управління проектами на сьогодні є однією з найактуальніших та передових технологій, що продовжує швидко розвиватись. Напрямів застосування концепції проектного менеджменту надзвичайно багато, вони можуть охоплювати будь-які сфери життя, зокрема публічне управління. Але інструменти проектного менеджменту все ще не знайшли широкого застосування в органах влади.

Актуальність впровадження проектного підходу для сфери державного управління закладена в базових цілях його реалізації, таких як досягнення запланованих результатів в більш короткі терміни, більш ефективне використання ресурсів бюджетів усіх рівнів, раціональність та обґрунтованість прийняття рішень. Успіх реалізації публічних проектів також залежить від кваліфікації, досвіду, особистих здібностей керівників проектів, а саме від міри володіння базовими навичками проектного та операційного менеджменту, стратегічного бачення середовища проекту, лідерські якості.

Необхідність переходу від управління проектами «по інтуїції» до професійних методів проектного менеджменту на сьогодні більш повноцінно усвідомлено комерційним сектором. Вирішення проблеми опанування основ управління проектами державними службовцями та керівниками державних установ, організацій і підприємств потребує комплексного підходу. Впровадження сучасних методів управління дозволяє поступово змінити існуючі системи управління реалізацією публічних проектів та програм, спрямувавши всі зусилля на досягнення мети і підвищення конкурентної стійкості

Ступінь дослідження проблеми. Поняття та явище проектного менеджменту та перспективи його використання у державному управлінні досліджуються такими українськими та зарубіжними науковцями, як О. Зотов, О. Кавтиш, Д. Кульчицька, І. Кульчицький, П. Мартін, Н. Парасюк, Л. Телишевський, А. Товба, О. Федорчак, В. Худолей, П. Цегольник, Г. Цинес та інші.

Управління проектами, як управління змінами, є досить розвинутою сферою теорії управління, результати досліджень в якій знаходять широке застосування на практиці. Поряд з цим, як відмічає В. А. Вісящев, потреба розробки теорії проектного управління, належним чином адаптованої до умов перехідної економіки України, є однією з важливих передумов більш ефективного та системного подолання проблем перехідного періоду в умовах жорстко обмежених фінансових, матеріальних, часових ресурсів [2]. Як зазначають В. Міхеєв та Д. Пеллс, кожна країна проходить, свій шлях "дозрівання" управління проектами, але цей шлях зародження та освоєння управління проектами в різних країнах відповідає загальним тенденціям [3, с.174]. На кожному рівні зрілості повинна бути досягнута "критична" маса. Тільки тоді кількість накопичених знань, досвіду людей переходить в іншу якість. Цей закон переходу "кількості в якість" є базовим в будь-якій моделі зрілості управління проектами, в тому числі і по відношенню до тієї чи іншої країни.

Вирішення завдань з впровадження проектно-орієнтованого управління у своїх дослідженнях розглядали: Т. Безверхнюк [4], А. Борзенко-Мірошніченко [5], М. Знаменська [6], О. Копитько [7], Т. Кузнякова [8], В. Пітерська [9], О. Теліженко [10] та інші. Так, Т. Безверхнюк визначала проектно-орієнтований підхід як філософію організації управління державними програмами і проектами та наголошувала на тому, що реформування української економіки вимагає створення на всіх рівнях принципово нових ефективних систем управління розвитком держави, регіонів, міст та галузей господарства [4]. У роботі О. Копитько представлено системний проектно-орієнтований підхід щодо публічного управління стратегічним розвитком в Україні, розглянуто основні його принципи та переваги. Акцентовано також увагу на недостатньому науковому опрацюванні системної інтеграції між проектним та програмним рівнями в питаннях публічного управління соціальним і економічним розвитком в Україні [7].

Мета роботи – розкрити зміст процесу проектного підходу в публічній сфері у сучасних умовах, дослідити окремі аспекти проектного менеджменту з метою їх застосування в публічній сфері. А також узагальнити теоретичні підходи, та визначити їх сутність та функції при застосуванні проектного менеджменту.

Об’єкт магістерської роботи – становлення процесу управління проектами шляхом його впровадження в публічну сферу України

Предмет магістерської роботи – розробка і управління проектами в публічній сфері України

Завданнями магістерської роботи є:

- Вивчити сутність, методи, засоби аналізу та планування проектної діяльності у публічній сфері
- Визначити основні поняття проектного підходу та оцінювання ефективності проектів
- Дослідити механізми ідентифікації, оцінки та реагування на ризики державних програм і проектів

- Проаналізувати основних концепцій, методів та технологій, які використовуються в світовій практиці в процесі аналізу проектних рішень
- Визначити сутність управління проектами в публічній сфері України
- Виокремити рекомендації з розроблення та управління проектами в публічній сфері України

Для досягнення окресленої мети використано загальнонаукові та спеціальні методи, які дозволили системно вирішити проблемні завдання з обраного напрямку дослідження. Методи, які використовуються в дослідженні:

- Аналіз та синтез;
- Сходження від абстрактного до конкретного;
- Абстрагування;
- Структурно-функціональний підхід;
- Системний підхід

Інформаційною базою дослідження є Конституція України, закони України, постанови Верховної Ради і Кабінету Міністрів України, нормативно-правові документи, монографічна література, періодичні видання, наукові праці провідних вчених, ресурси мережі Інтернет.

Теоретична новизна магістерської роботи полягає в дослідженні наукових публікації вітчизняних та зарубіжних науковців, а також практичних узагальненнях, що містяться в монографічній, спеціальній та періодичній літературі з питань впровадження проектного управління в публічній сфері.

Практична значимість отриманих результатів дослідження полягає у можливості використання її висновків та результатів для вдосконалення діяльності державних органів по впровадженню проектного управління в публічній сфері.

Структура роботи. Магістерська робота, зміст якої викладено на 105 сторінках, складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел із 87 найменувань та містить 5 таблиць і 1 рисунок.

РОЗДІЛ I. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ В СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Сутність, методи, засоби аналізу і планування проектної діяльності у публічній сфері.

Термін "проект" – одне з найбільш вживаних слів у засобах масової інформації, галузі виробництва та повсякденному житті пересічного громадянина. Сьогодні проектний підхід змінив спосіб життя багатьох людей у розвинених країнах. У вітчизняній практиці протягом певного періоду поняття «проект» в основному використовується в технічній галузі для певних розрахунків, креслень, технічної документації, а його метою є реалізація певних ідей при створенні нових виробів (обладнання, послуги, приміщення тощо). При цьому процес розробки технічної документації називався «проекткуванням». У світових конвенціях для визначення цього процесу використовується термін "проекткування" (проекткування, будівництво, розробка продукту), а поняття "проект" трактується як конкретне завдання з конкретними вхідними даними та бажаним результатом визначення рішення.

Проект – це сукупність конкретних операцій, що виконуються протягом певного часу, і ці операції повинні призвести до заздалегідь визначеного результату або продукту, спрямованого на вирішення конкретної соціальної проблеми.[11, с.9]

Зазвичай проект визначається як щось інше, ніж "операційні" дії. У кожній організації існує два види діяльності: операції та проекти. Оперативна діяльність – це виконання рутинних повторюваних дій. Наприклад, проект не буде повсякденною роботою державних службовців над вирішенням проблем, що вирішуються громадянами. Це повторюване завдання і одне із типових завдань державних установ.

Проекти – це діяльність, спрямована на розвиток, вдосконалення та зміну поточної ситуації.

Тому важливими передумовами використання методу проекту є:

- наявність проблеми, яку буде вирішено в проекті;
- учасники, які прагнуть вирішити цю проблему;
- обмеженість ресурсів.

Характерні особливості проекту, що відрізняють його від інших видів діяльності:

1. Орієнтація на ціль – проект спрямований на досягнення певної мети, тобто це не просто серія реалізованих заходів, таких як серія семінарів. Надзвичайно важливо, щоб ці заходи допомогли вам досягти конкретних цілей, які ви ставите перед собою. Наприклад, такою метою може бути вдосконалення механізму надання адміністративних послуг жителям місцевих громад. У цьому випадку семінар стане засобом досягнення мети.

Реалізація проекту може розглядатися як досягнення ретельно підібраних цілей, де прогрес проекту пов'язаний з реалізацією вищих цілей, а кінець проекту - з реалізацією кінцевої мети.

2. Визначена тривалість – проект має визначену дату початку, визначений період тривалості, а отже, й визначену дату закінчення. Ми повинні досягти мети плану у встановлений термін.

3. Високий ступінь складності – проект включає багато взаємозалежних дій. Усі події повинні виконуватися у невідповідному порядку та виконуватися у визначений час згідно із запланованим графіком. У разі порушення синхронізації виконання різних завдань успіх проекту може стати недосяжним.

Зазвичай у процесі реалізації проекту бере участь велика кількість людей, а також зовнішні установи, підприємства чи організації, що ще більше ускладнює процес управління проектом.

4. Неповторність. Цей пункт являє собою набір заходів, які не були реалізовані в цій конфігурації, хоча багато з цих заходів могли бути реалізовані

окремо. Саме такий комплекс дій має бути неповторюваним, а не окремі дії самі по собі. Навіть якщо вони базуються на одній і тій же ідеї, не існує абсолютно однакового проекту.[12,с.15]

Визначальними рисами проектної діяльності є:

- чітке визначення цільової групи та кінцевих бенефіціарів (фізичних або юридичних осіб, які отримують певні вигоди від проекту);
- чітко визначені інструменти координації, управління та фінансування;
- наявність системи оцінювання та моніторингу;
- відповідна фінансово-економічна основа, з якої слід чітко бачити, що вигоди від проекту перевищують витрати.

Управління проектами – одна із найбільш актуальних і вдосконалених технологій управління, яка швидко розвивається. Існує багато способів застосувати концепцію управління проектами, вони можуть охоплювати всі сфери людського життя, включаючи державне управління. Необхідність реалізації масштабних проектів призвела до формування проектно-орієнтованих інноваційних технологій та механізмів для досягнення складних довгострокових цілей із використанням великих обсягів ресурсів (зазвичай між департаментами). Програми та проекти є основним інструментом управління змінами. Кожна програма – це сукупність взаємопов'язаних проектів (з точки зору ресурсів, долі та виконавців) для забезпечення масштабних досягнень. Суть методу управління проектами полягає в тому, щоб трактувати проект як контрольовану зміну будь-якої частини системи (наприклад, держави, організації чи компанії), пов'язану з витратами ресурсів (включаючи ресурси, час тощо).

Суть управління проектами полягає у вивченні управління процесами та змінами, які здійснюються відповідно до встановлених правил за певних часових та фінансових обмежень.

Управління проектами в публічній сфері – це управління проектами і програмами, за-для результативного і ефективного управління в публічній сфері та в її складових. У таких програмах суб'єктами виступають органи влади

і державні організації, яким за результатами впровадження програми встановлюються нові правила та норми діяльності, внаслідок чого очікується покращення становища громадян як кінцевих бенефіціарів програми. Цілі державної програми формуються саме в термінах покращення становища громадян.[13, с.258]

Розглянемо кілька принципових відмінностей управління проектами та програмами в публічній сфері.

1. У державних програмах і проектах мета – це створення нових інститутів та інфраструктури, що, насамперед, припускає створення системи управління нормами (нормативними актами, що регулюють конфлікт інтересів та контрактні вимоги), крім управління процесами і роботами.

2. В процесі управління проектами та програмами в публічній сфері важлива цінність громадської участі у формуванні вимог до виконавчої влади (participation).

3. Одним із ефективних методів управління проектами у відкритому доступі є державно-приватне партнерство (ДПП), яке є юридично обов'язковим контрактом між приватним сектором та державними установами (або місцевими органами влади), за яким приватний партнер зобов'язаний надавати публічні послуги, для чого приватний сектор повинен інвестувати певні власні ресурси (фінансові, технологічні, час і репутацію корпорації тощо), а також взяти на себе відповідальність за певні ризики надання таких послуг, при цьому оплата приватному партнеру здійснюється тільки в обмін на фактично надані послуги.

Запроваджуючи інструменти управління проектами в публічну сферу, необхідно враховувати специфіку публічного управління:

- у публічній сфері управлінська діяльність має за мету забезпечення умов функціонування суспільства в цілому, задоволення найрізноманітніших потреб, які нерідко є суперечливими;

- рівень відповідальності суб'єктів управлінської діяльності у публічній сфері є значно вищим, ніж у приватній перед суспільством та перед громадською думкою за свої дії чи бездіяльність. Крім того, вона й обмежується в набагато більших обсягах;
- органи публічного управління використовуючи притаманні адміністративному праву методи можуть забезпечити необхідну за законом поведінку інших суб'єктів за допомогою примусу.

У державі під назвою “проект” реалізується значна кількість конкретних справ – оригінальних, епізодичних, самодостатніх. Як правило, вони не розглядаються як частина конкретної стратегії чи плану, не становлять систему, не включають різні сфери та сфери діяльності, а формуються та реалізуються незалежно один від одного і не мають нічого спільного з суспільними інтересами та перспективами розвитку. Тому роль публічного управління має зводитися до ефективного управління проектами, з'ясування спільних тенденцій різновекторних проектів; узагальнення безсистемних та хаотичних проектів; виявлення реальної потреби у запровадженні проектів.[14,с.35]

На основі концепції управління проектами можна розробляти проекти для будь-яких сфер державного управління. У політичній сфері – це проекти законодавства та правового регулювання, вдосконалення інститутів влади, доктрини оборони та безпеки тощо; в економічній – проекти приватизації, реформування та створення нових підприємств; проекти розвитку паливно-енергетичних систем; створення екологічних систем регіонів та галузей; проекти демонополізації, розвитку приватного сектору; проекти оздоровлення фінансової системи тощо; у соціальній сфері – проекти страхування та соціального забезпечення, проекти забезпечення житлом, пенсійні. Не менш важливими є освітні проекти, проекти охорони здоров'я та медичного обслуговування, проекти подолання технологічної відсталості та багато інших. Кожний із названих проектів є щонайменше мультипроектом, а то й мегапроектом і потребує застосування інструментів управління проектами.

Управління проектами на сьогодні є загально визнаною методологією здійснення управлінської діяльності і містить дві основні частини проектного менеджменту.

Перша частина вивчає предметну галузь проекту, яка включає визначення ключових термінів, середовище, в якому функціонують проекти, та процеси управління проектами (процеси ініціалізації, планування, виконання, контролю та закриття проекту).

Друга частина – це функції (інколи їх називають функціональними підсистемами) управління проектами, які поділяють на три групи:

- основні: управління інтеграцією, змістом, часом, ресурсами, вартістю;
- інтегруючі: управління якістю, персоналом, інформацією, закупівлями;
- підтримувальні: управління ризиком, змінами (конфігурацією).

Окремо виділяють управління ефективністю та проектний аналіз. Функціональні підсистеми управління проектами.

Розглянемо детально функції проектного менеджменту з метою їх подальшого використання в організації управління державними (публічними) проектами і програмами.

Управління інтеграцією проекту (integration management). Інтеграція проекту передбачає координацію елементів, виконавців, функцій, процесів проекту для забезпечення його цілісності. Це досягається шляхом розробки структури проекту, яка передбачає розбивання проекту на окремі блоки з метою переходу від загальних цілей до чітко визначених завдань та робіт, спрощення управління реалізацією проекту, розподіл відповідальності за виконання робіт, забезпечення зв'язку робіт із структурою організації, створення єдиної бази для планування і контролю за витратами, точну оцінку часу та матеріальних ресурсів, моніторинг виконання робіт, аналіз результатів.

Структуризація проекту полягає в поєднанні структури, структури організації та структури ресурсів. Основна увага при структуризації проекту зосереджується на формулюванні мети та цілей проекту, які мають бути реалістичними, вимірними, взаємопов'язаними, несуперечливими, зорієнтованими в просторі і часі. Лише тоді можна забезпечити процес моніторингу та оцінювання рівня їх досягнення.

Більшість цілей органів публічної влади, як правило, є лише загальними побажаннями, які не підкріплені попереднім аналізом та ресурсами. Вони не відповідають критеріям їх формулювання, є декларативними. Насамперед очевидною є фактична неможливість проведення моніторингу та оцінювання. Виходячи з цього порушується один з базових принципів управлінської діяльності – принцип цілеспрямованості. З метою усунення зазначених недоліків в органах публічної влади необхідно уточнити та переглянути стратегічні, операційні цілі та завдання, визначити перелік робіт, ресурси для кожної роботи, а також установити відповідальних.

Управління змістом (обсягами робіт) у проекті (score management). Зміст проекту – це впорядкований перелік усіх робіт, які слід виконати для досягнення мети (цілей) або виконання завдань проекту.

Зміст проекту ототожнюють з ієрархічною структурою робіт проекту (WBS). Формування WBS починається з розподілу цілей проекту на підцілі аж до досягнення найдрібніших позицій – робіт, що підлягають контролю. В загальному вигляді WBS складається із таких рівнів: проект – підпроект – пакети робіт (група робіт, об'єднаних за спільною ознакою) – окремі роботи. Для окремих робіт проекту призначаються виконавці, ресурси, бюджет, часові рамки та коди. Ієрархічну структуру робіт доцільно використовувати, розробляючи заходи обласних цільових програм.

Управління часом (тривалістю) в проекті (time management). Ця функція означає планування і контроль термінів виконання проекту та забезпечує своєчасне завершення всіх робіт, передбачених проектом. Функція управління

часом у проекті передбачає: визначення діяльності (переліку робіт), а також послідовності робіт; оцінку тривалості робіт; розробку календарного плану (відповідно до вказаного переліку робіт, їх тривалості та послідовності). Календарний план як перелік тільки планових параметрів робіт проекту втрачає сенс без порівняння з фактичними термінами їх виконання, тому надзвичайно важливим є контроль за виконанням робіт, передбачених проектом.

Управління ресурсами в проекті (resource management). Ця функція охоплює планування ресурсів; розподіл їх за роботами проекту; оптимізацію на основі ресурсної гістограми; облік і контроль за їх використанням.

Управління вартістю (витратами) проекту (cost management). Ця функція проектного менеджменту включає процеси планування і контролю витрат з проекту для забезпечення його реалізації в рамках прийнятого бюджету і складається з таких етапів: оцінки вартості ресурсів, формування кошторису та бюджету, фінансового контролю за зміною вартості. Останній етап – контроль за зміною вартості проекту – проводиться на основі методу освоєного обсягу робіт.

Управління якістю проекту (quality management). Функція охоплює діяльність із забезпечення якості виконання робіт та якості продукції і послуг проекту на всіх етапах життєвого циклу проекту.

Управління людськими ресурсами (human resource management). Управління персоналом проекту забезпечує найефективніше використання людських ресурсів на всіх фазах життєвого циклу проекту. Управління людськими ресурсами передбачає побудову матриці відповідальних за виконання робіт, яка містить список пакетів робіт WBS на одній осі та список підрозділів організації і виконавців робіт OBS на іншій.[15,с.535]

Реалізація проекту відбувається в межах організаційної форми, структура якої значною мірою впливає на сам проект. Розрізняють: функціональну, проектну та матричну організаційну структуру. Остання є проміжною формою,

що об'єднує переваги проектної та функціональної структур. Існує три різновиди матричної структури управління: слабка матриця, збалансована матриця та жорстка матриця.

Управління інформацією та комунікаціями в проекті (information and communication management). Ця функція забезпечує своєчасне отримання, збирання, поширення, зберігання та розміщення інформації про проект. Основна мета управління комунікацією проекту – це забезпечення учасників проекту інформацією.

Управління закупівлями в проекті (procurement management). Дана функція включає процеси придбання товарів, продукції і послуг від зовнішніх організацій-постачальників за межами організації-виконавця.

Виокремлюють закупівлі робіт, матеріалів, обладнання, послуг та використання послуг консультантів проекту. Інтегруючим елементом цих ресурсів є переважний спосіб їх закупівель – через конкурсні торги (тендери), які можуть проводитися за допомогою процедур відкритих, закритих, двоступеневих торгів, процедури запиту цінових пропозицій та закупівлі в одного виконавця.

Управління ризиками проекту (risk management). Ризик – це невизначеність, пов'язана з можливістю виникнення збитків або зниженням ефективності проекту. Існують такі типи реакції на ризик: ухилення від ризику, пом'якшення ризику (страхування ризику), прийняття ризику (резервування).

Проектний аналіз. Розрізняють такі види проектного аналізу: маркетинговий, технічний, екологічний, організаційний (інституційний), соціальний, економічний, бюджетний, фінансовий.

Оцінка ефективності проекту здійснюється на основі розрахунку грошових потоків, які утворюються від інвестиційної, операційної та фінансової діяльності. Далі проводять аналіз показників: чистої теперішньої вартості, внутрішньої норми рентабельності та терміну окупності проекту.

Розрізняють три види ефективності проекту: комерційна, бюджетна та економічна. Комерційна ефективність розраховується з метою визначення прибутковості проектів приватних фірм. Бюджетна ефективність визначається для державного бюджету чи місцевих бюджетів різних рівнів. Економічна ефективність обчислюється з позиції інтересів держави загалом у випадках, коли оцінка комерційної та бюджетної ефективності неможлива або недостатня.

Викладене становить особливий інтерес щодо можливостей застосування інструментів проектного менеджменту в публічній сфері. Визначимо основні управлінські функції та засоби проектного менеджменту, за допомогою яких можна реалізувати ці функції

Методологія управління проектами передбачає реалізацію та розробку проекту як складної системи, яка може бути відтворена та запущена в динамічному середовищі. Основними елементами проекту є ідея, проблема (завдання), засоби її реалізації (вирішення проблеми) та результати, отримані під час проекту. Проектно-орієнтоване управління використовується, коли чітко визначено: цілі проекту та кінцеві результати; виділені або доступні ресурси; часові рамки та обмеження. Проектно-орієнтоване управління характеризується чіткою відданістю досягненню цільових "проектних продуктів". Сьогодні існує безліч програмних продуктів для управління проектами, які дозволяють вам автоматично побудувати найкращий план та оптимізувати його відповідно до підходу критичного шляху. Тому не доцільно розглядати методологічну частину управління проектами, а слід враховувати практичні проблеми застосування методології управління проектами у національному плануванні та управлінні проектами, що пов'язано з підвищенням ефективності професійної діяльності державних службовців.[15,с.531]

1.2. Основні поняття проектного підходу та оцінювання ефективності проектів

Термін "проект" походить від латинського "projectum", що складається зі слів "pro" та "jacere", що означає "кинути вперед". Спеціалізована література подає різні визначення поняття "проект", це можна пояснити різною методологією вивчення. Наприклад:

Проект — це:

- будь—що, що планується чи замислюється, велике починання;
- обмежена за часом і витратами система операцій (робіт), спрямована на досягнення низки обумовлених результатів/продуктів (здум необхідний для досягнення цілей проекту) на рівні вимог і стандартів якості (Основи професійних знань і система оцінки компетентності проектних менеджерів);
- певне підприємство з початково встановленими цілями, досягнення яких означає завершення проекту (Зведення знань з управління проектами);
- окреме підприємство з конкретними цілями, які часто включають вимоги до часу, вартості та якості результатів, що досягаються (Англійська асоціація проект—менеджерів);
- певне завдання з визначеними вихідними даними й встановленими результатами (цілями), що обумовлюють спосіб його ви рішення [17,с. 134].

Проект – це унікальний набір скоординованої роботи із заданим змістом, із визначеними датами початку та закінчення, обмеженими витратами та часом реалізації, і спрямований на досягнення цілей плану, включаючи тривалість, вартість та задоволення учасників. Проект має три основні атрибути: унікальність завдання; тимчасовий характер, що характеризується певним часом початку та закінчення; та невизначеність, наприклад, зміни та ризики в проектному середовищі.

Проекти іноді ділять на підпроекти, тобто окремі компоненти, які краще піддаються управлінню.

Підпроект — це серія взаємозалежних робіт і заходів, відносно незалежних щодо основної частини проекту.

Характерною ознакою проектів у публічній сфері є вирішення питань, які винесено на урядовий порядок денний та формалізовано у відповідних урядових документах – урядовій програмі, концепціях чи стратегіях у формі стратегічних пріоритетів чи завдань. Це важливо при формуванні планів та проектів розвитку, оскільки основною причиною їх розробки у відкритому доступі є те, що існує проблема, яка повинна бути зафіксована та легко перевірена за допомогою електронного зв'язку. Проекти реалізуються індивідуально або у завдяки співпраці з партнерами. Сукупність проектів утворює програму або портфель проектів

Програма (programme) — це сукупність взаємопов'язаних проектів (які виконувались у минулому, тих, які виконуються сьогодні та запланованих), а також комплекс організаційних змін, об'єднаних загальними цілями і спрямованих на досягнення конкретної комерційної вигоди.[11,с.10]

Програма відрізняється від проекту тим, що вона фокусується на конкретних масштабних цілях, які мають міжвідомчий характер. Як правило, "проект" має вищий рівень інновацій, а його структура є більш обґрунтованою. До того ж:

- програми можуть бути постійними і завершуватися лише у випадку прийняття рішення про закінчення дії програми або у випадку неактуальності створеної програми;
- програми прогресують разом із постачанням нової інформації. Визначення необхідних результатів та довершення планів — утворюють характерні риси програми;

- програми, як правило, більш складні і дають кілька індивідуальних результатів, кожен з яких має певне значення, але загальне значення цих результатів вище, ніж сума окремих значень

Програма може:

- охоплювати конкретні сфери державної політики;
- орієнтуватися на єдину сферу державної політики;
- представляти собою «пакет» проектів з однаковою темою / фокусом (наприклад, програма зв'язків між університетами країн Східного партнерства);
- представляти під собою масштабний проект, який складається з великої кількості дрібних компонентів.

Портфель проектів (portfolio projects) — множина проектів, програм та інших робіт, які виконуються у даний час і об'єднані разом з метою ефективного управління для досягнення стратегічних цілей організації.

Управління програмами — це додатковий (крім управління проектами) захід, призначений для створення цінності. Ключовою підсистемою в управлінні програмами є інтегроване управління проектами в програмі, а основою практики управління програмами є управління проектною групою.

Управління проектами (Project Management) — це мистецтво використання сучасних методів управління та координації людських та матеріальних ресурсів протягом усього життєвого циклу проекту і методи управління для досягнення результатів, визначених у проекті, з точки зору складу проекту та обсягу роботи, вартості, часу, якості та задоволеності учасників проекту

Управління проектами — це використання знань, навичок, методів та інструментів у процесі управління проектною роботою для задоволення або перевищення потреб та очікувань зацікавлених сторін у процесі досягнення цілей проекту. Зацікавлені сторони або зацікавлені сторони проекту — усі, хто

отримає або програє в іншому випадку під час реалізації проекту. У проекті багато зацікавлених сторін.

Технологія управління проектами — це сукупність моделей, методів, механізмів та інструментів, що забезпечують процес управління проектами, включаючи комп'ютерні системи. Процес полягає у перетворенні взаємопов'язаних операндів вхідних ресурсів товару.

Процес управління проектами — сукупність факторів, що впливають на управління, що використовуються для усунення відхилень від цільової моделі проекту (наприклад, затримки часу, надмірне використання ресурсів, витрат тощо).

Управління проектами у публічній сфері — це процес інституалізації у програмно—цільовий формат способів втручання державних органів влади чи органів місцевого самоврядування у соціальну дійсність з метою розв'язання публічної проблеми.

Публічна сфера – 1) сфера життя суспільства, комунікативний простір, у межах якого безпосередньо відбувається артикуляція інтересів індивідів і соціальних груп шляхом обговорення суспільно значущих проблем, формування громадської думки, а також демонструється здатність відповідних суб'єктів до вироблення, узгодження та легітимізації аргументованих колективних рішень; 2) соціальний простір, у якому люди (громадськість, публіка) спілкуються і взаємодіють один з одним і з суспільством у цілому з приводу суспільних проблем. Німецький філософ Ю.Габермас, якому належить розробка концепції публічної сфери., визначає це поняття як мережі для передачі інформації і точок зору.

В розвиненій формі публічна сфера включає такі елементи: середовища (місця) публічного обговорення проблем; добровільні об'єднання громадян, інфраструктуру публічних медіа, в тому числі Інтернет; засоби і форми вираження думок і дорадчої діяльності (газети, журнали, книжки, лекції, форуми, дебати, твори мистецтва).

Публічне управління – діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування, представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов’язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць.

Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов’язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін.[17,с.144]

Команда проекту — це тимчасова організаційна структура, яка створюється та функціонує під час реалізації проекту для забезпечення ефективної реалізації її цілей. Склад і функції команди проекту залежать від розміру, складності та інших характеристик проекту, що визначає його унікальність.

Життєвий цикл проекту — від моменту (інформації), коли з’являється концепція або вимога майбутнього продукту проекту, до моменту, коли продукт вводиться в експлуатацію (закінчується). Життєвий цикл проекту складається з декількох етапів, і кожен етап передбачає здійснення певних дій, які можуть призвести до проміжних результатів. Загальновизнаного поділу етапів не існує, але всі етапи виконуються в хронологічному порядку. В кінці кожного етапу важливо переглянути оцінку можливості подальшої реалізації проекту.

Всесвітній банк вирізняє такі фази життєвого циклу проекту:

- створення ідеї, концепції;
- визначення завдань;

- розробка;
- робоче проектування;
- експертиза;
- переговори;
- ухвалення рішення про надання фінансування;
- упровадження проекту;
- контроль за реалізацією;
- аналіз і оцінка результатів;
- завершення проекту.

Робота є незамінною частиною проекту, щоб забезпечити своєчасне виконання запланованих дій на основі узгоджених технічних та якісних вимог, що використовують матеріальні, технічні та фінансові ресурси.

Структура проектної роботи (CRP) — це ієрархічна структура, яка ділить проектну роботу на групи, підгрупи, категорії тощо. По суті, структура проектної роботи є ієрархічною, в основному використовується для забезпечення цілісності опису проекту та для відстеження змін у складі та змісті виконаної роботи.

Управління змінами (Change Management) — це збалансована система управління ресурсами (людськими і технічними), пов'язана зі змінами. Управління змінами – це набір завдань, зокрема:

- визначення та впровадження нових цінностей, установок, норм та поведінки в організації, завдяки цьому надається підтримка новим методам роботи та відбувається подолання опору змінам;
- досягнення консенсусу між споживачами та зацікавленими сторонами щодо конкретних змін для задоволення взаємних потреб;
- планування, перевірка та здійснення усіх аспекти переходу від однієї організаційної структури (бізнес-процесу) до іншої.

Логічна матриця проекту — це інструмент у вигляді матриці, який дозволяє систематично представляти проект на етапі розробки та

використовувати його для моніторингу під час виконання та закриття проекту. Матриця дає поняття взаємозв'язку між результатами та цілями проекту, продуктами проекту та діяльністю з реалізації проекту. Зазвичай матриця містить 2—3 сторінки і відображає конкретну та реалістичну інформацію про проект. Це документ у режимі реального часу, який буде змінюватися під час реалізації проекту.

Реалізація проекту — низка заходів, що передбачають планування, організацію, моніторинг, контроль та реалізацію всіх компонентів проекту, а також мотивацію учасників проекту до своєчасного досягнення своїх цілей за узгодженою вартістю та якістю роботи.

Вартість проекту — це атрибут проекту, який визначається доходом, що надається продуктом проекту, за умови дотримання вимог, передбачених проектним завданням. Існує дві необхідні умови, щоб гарантувати вартість проекту. Перша — це практична здатність керівника проекту виконувати проект за планом, а друга — це спосіб гармонійного усвідомлення продуктом проекту своєї цінності для всіх зацікавлених сторін. Якщо перша умова є обов'язковою, тоді другої умови достатньо, щоб усвідомити цінність проекту.

Цілі проекту — бажані результати дій, що вирішують поставлену проблему, і які повинні бути досягнуті в ході реалізації проекту.

Завдання проекту — це комплекс намічених цілей, які мають бути досягнуті проектом (програмою, портфелем) з метою надання очікуваних проектних вигід зацікавленим сторонам.

Результати (цінність проекту) = Сума зиску внаслідок здійснення проекту — Сума витрат у процесі його здійснення.[15,с.532-534]

1.3. Механізми ідентифікації, оцінки та реагування на ризики державних програм і проектів

Ризик – це можливість чи загроза відхилення результатів конкретних дій від очікуваних.

Проектні ризики - сукупність ризиків, що загрожують реалізації інвестиційного проекту чи можуть знизити його ефективність (комерційну, економічну, бюджетну, соціальну, екологічну тощо); сукупність обставин за яких ймовірність завершення поставлених цілей проекту зменшується або виключається; сукупність ризиків, які зумовлюють загрозу економічній ефективності проекту, що виражається в негативному впливі різних чинників на грошові потоки.[18,с.161]

Управління проектами передбачає не тільки констатацію факту наявності невизначеності й ризиків та аналіз збитку. Ризиками проекту можна й потрібно управляти. Управління ризиками – сукупність методів аналізу й нейтралізації факторів ризиків. Управління ризиками є підсистемою управління проектами.

Управління ризиками – це процеси, пов'язані з ідентифікацією, аналізом ризиків і прийняттям рішень, які включають максимізацію позитивних і мінімізацію негативних наслідків настання ризикових подій; включає в себе процеси, пов'язані з плануванням управління ризиками, їх ідентифікацією та аналізом, реагування на ризики, а також контролю та управління ризиками в рамках проекту.[16,с.211]

Ціль управління проектними ризиками – підвищення ймовірності позитивних для цілей проекту подій і зниження ймовірності несприятливих подій.

Згідно з РМВОК виділяють наступні процеси управління проектними ризиками :

1. Планування управління ризиками – вибір підходів і планування діяльності щодо управління ризиками проекту.

2. Ідентифікація ризиків – визначення ризиків, які здатні вплинути на проект, і документування характеристик цих ризиків.

3. Якісний аналіз ризиків - процес розстановки пріоритетів щодо ризиків для їх подальшого аналізу або дій, що виконується шляхом оцінки і зіставлення їх впливу і ймовірності виникнення.

4. Кількісний аналіз ризиків - процес чисельного аналізу впливу ідентифікованих ризиків на цілі проекту в цілому.

5. Планування реагування на ризики – розробка можливих варіантів і дій, які сприяють підвищенню сприятливих можливостей і зниженню загроз для досягнення цілей проекту

6. Моніторинг і контроль ризиків - моніторинг ризиків, визначення ризиків, що залишилися, виконання плану управління ризиками проекту й оцінка ефективності дій з мінімізації ризиків.

Ідентифікація ризиків – визначає, які ризики здатні вплинути на проект, і документує характеристики цих ризиків.

Ідентифікація ризиків стосується як зовнішніх, так і внутрішніх ризиків. Зовнішні ризики – це такі, що не залежать від команди проекту (зміни ринку, дії уряду). Внутрішні ризики – це ті, на які команда проекту здатна впливати. Прикладом таких впливів можуть бути вартісні й ресурсні оцінки, призначення персоналу.

Для цього використовуються такі методи ідентифікації:

- аналіз документації (плани, архіви попередніх проектів);
- досвід експертів;
- аналіз контрольних списків;
- аналіз припущень;
- методи відображення за допомогою діаграм (причинно-наслідкові діаграми, діаграми впливу, системні діаграми);
- аналіз сильних та слабких сторін, можливостей та загроз;
- методи творчої генерації ідей;

- «мозковий штурм» (10–15 чол., 2 години) (декілька зборів при розділенні проекту на частини);
- метод Delphi (учасники не спілкуються, списки питань і відповідей складає і розсилає ведучий);
- метод номінальної групи (7–10 чол., анонімно і таємно формуються списки, обговорюються, анонімно і таємно ранжуються);
- картки Кроуфорда (група 7–10 чол., 10 питань, на які кожен повинен дати відповіді, що розрізняються, 10 разів задається одне і те ж саме питання);
- діаграма спорідненості;
- ТРІЗ (теорія вирішення винахідницьких завдань).

Ідентифікація ризиків може здійснюватися як за схемою причини-наслідки (що може трапитися й до чого це приведе), так і за схемою наслідки-причини (яких наслідків слід уникати й до яких, навпаки, прагнути, які події ці наслідки можуть викликати).

Таблиця 1.1

Порівняння методів ідентифікації ризиків.

Метод ідентифікації	Переваги	Недоліки
Мозковий штурм	<ul style="list-style-type: none"> - сприяє взаємодії членів групи - швидкий - недорогий 	<ul style="list-style-type: none"> - може проявитися переважання однієї особистості - можна зосереджуватися тільки в конкретних областях - для оцінки необхідно контролювати схильності групи - можливий відхід від реальних ризиків
Метод Delphi	<ul style="list-style-type: none"> - немає домінування 	<ul style="list-style-type: none"> - займає багато часу

	<p>однієї особистості</p> <ul style="list-style-type: none"> - може проводитися дистанційно через електронну пошту - виключається проблема ранньої оцінки - вимагає участі кожного члена групи 	<ul style="list-style-type: none"> - високе завантаження ведучого
Метод номінальних груп	<ul style="list-style-type: none"> - зменшується ефект домінуючої особистості - забезпечує взаємодію учасників - дає упорядкований список ризиків 	<ul style="list-style-type: none"> - потребує багато часу - високе завантаження ведучого
Картки Кроуфорда	<ul style="list-style-type: none"> - швидкий - легко реабілітується - повинен брати участь кожен член групи - виробляється велика кількість ідей - можна проводити з групами більше звичайного розміру - зменшує ефект домінуючої особистості 	<ul style="list-style-type: none"> - менше взаємодія між учасниками
Опитування експертів	<ul style="list-style-type: none"> - використовується минулий досвід 	<ul style="list-style-type: none"> - експерт може бути упередженим - потребує багато часу - суб`єктивність - труднощі залучення експертів
Аналіз контрольних списків	<ul style="list-style-type: none"> - конкретний і упорядкований - легкий у використанні 	<ul style="list-style-type: none"> - упередженість - може не містити конкретних елементів для даного проекту

		- нові специфічні ризики проекту відсутні
Метод аналогії	<ul style="list-style-type: none"> - використовує минулий досвід для виключення проблем в майбутньому - подібні проекти містять багато схожих рис 	<ul style="list-style-type: none"> - потребує багато часу - легко отримати результати, що не підходять для даного випадку - аналогія може бути некоректною
Метод з використанням діаграм	<ul style="list-style-type: none"> - чітке уявлення процесів - легкість побудови - наявність великої кількості комп'ютерних інструментів - структурування ризиків (дозволяє виявити причинно-наслідкові зв'язки) 	<ul style="list-style-type: none"> - іноді вводить в оману - може займати багато часу - складність правильного визначення причини в разі комплексного ризику
SWOT-аналіз	<ul style="list-style-type: none"> - універсальність - гнучкість - не потребує спеціальних знань 	<ul style="list-style-type: none"> - виявляє ризики тільки на момент аналізу (статичність)
Аналіз припущень	<ul style="list-style-type: none"> - ідентифікація ризиків, що виникають внаслідок неточності, неповноти, нестабільності припущень 	<ul style="list-style-type: none"> - метод працює тільки для документально зафіксованих припущень

Для визначення ризиків використовують механізми, що мають відношення до інших складових управління проектами. Таким механізмом є структурна декомпозиція робіт (WBS) проекту. Формально вона відноситься до управління змістом та межами проекту, проте активно використовується в інших областях управління проектом і дозволяє найкращим методом визначити всі можливі роботи проекту, що пов'язані з появою тих чи інших ризикових подій. На стадії закінчення планування всі роботи проекту, що визначені за

допомогою WBS, повинні на 95% описувати зміст і межі проекту. Існує шанс з високою ймовірністю визначити всі потенційні точки прояву ризику.

Оцінка ризику - регулярна процедура аналізу ризику, ідентифікації джерел його виникнення, визначення можливих масштабів наслідків прояву факторів ризику.

Аналіз ризиків - процедури виявлення факторів ризиків й оцінки їхньої значущості, по суті, аналіз ймовірності того, що відбудуться певні небажані події й негативно вплинуть на досягнення цілей проекту.

Мета аналізу ризику — надати потенційним партнерам або учасникам проекту потрібні дані для прийняття рішення відносно доцільності участі у проекті та заходів захисту їх від можливих фінансових утрат. Тому аналіз може проводити кожен учасник проекту.

Розрізняють такі види аналізу ризику:

- якісний — визначення показників ризику, етапів робіт, за яких виникає ризик, визначення потенційних зон ризику та ідентифікація ризику;
- кількісний — передбачає числове визначення розміру окремих ризиків, а також проекту в цілому.

Якісний аналіз ризиків – процес подання якісного аналізу ідентифікації ризиків і визначення ризиків, що вимагають швидкого реагування. Така оцінка ризиків визначає ступінь важливості ризику й вибирає спосіб реагування. Доступність супровідної інформації допомагає легше розставити пріоритети для різних категорій ризиків.

Завдання якісного аналізу ризиків полягає:

- виявленні та ідентифікації можливих видів ризиків;
- дослідженні причин виникнення ідентифікованих ризиків і наслідків їх дій;
- встановленні потенційних меж окремих видів ризиків;
- наданні вартісної оцінки можливих втрат від прояву ризиків;

- розробленні системи заходів щодо зменшення та уникнення ризиків.

Якісні методи оцінки ризику:

1. Основний метод – класифікація ризиків (якісний опис ризиків за різними ознаками).

2. Експертний аналіз ризиків застосовують на початкових етапах роботи у разі, якщо обсяг вихідної інформації є недостатнім для кількісної оцінки ефективності та ризиків.

Перевагами експертного аналізу ризиків є: відсутність необхідності в точних вихідних даних і дорогих програмних засобах, можливість проводити оцінку до розрахунку ефективності, а також простота розрахунків. До основних недоліків слід віднести: труднощі в залученні незалежних експертів і суб'єктивність оцінок.

3. Показники граничного рівня характеризують ступінь стійкості проекту по відношенню до можливих змін умов його реалізації. Граничним значенням параметра для t -го року є таке значення, при якому чистий прибуток від проекту дорівнює нулю. Основним показником цієї групи є точка беззбитковості – рівень фізичного обсягу продажу протягом розрахункового періоду часу, при якому виручка від реалізації продукції.

Основними результатами якісного аналізу ризиків є:

- Ранжування загального ризику проекту. Ранжування ризику може означати, що загальний ризик проекту щодо інших проектів може бути високий або низький. Можна порівнювати ризики різних проектів по відношенню один до одного.
- Список ризиків по пріоритету. Ризики можуть бути розбиті за пріоритетом, за різною кількістю критеріїв. Це включає рейтинг: високий, низький, середній або рівень ієрархічної структури робіт.
- Список ризиків для додаткового аналізу та управління. Ризики, що потрапляють в категорію високих або середніх, мають бути головними

кандидатами для подальшого аналізу, включаючи кількісний аналіз ризиків, і для подальших дій з управління ризиками.

- Тренди в результатах якісного аналізу ризику. При повторенні аналізу проявляється тенденція - тренд в результатах аналізу. Такий тренд може зробити відгуки на ризик або подальший аналіз більш-менш терміновим і важливим.[19, с.231]

Кількісний аналіз ризиків визначає ймовірність їх виникнення і вплив наслідків ризиків на проект, що допомагає групі менеджменту проекту правильно приймати рішення і уникати невизначеності у процесах.

Кількісний аналіз передбачає визначення окремих ризиків та ризику проекту в цілому у конкретних числових показниках.

Кількісне аналізування проектних ризиків передбачає:

- вибір системи показників для оцінювання ризиків;
- обґрунтування і вибір методів кількісного оцінювання ризиків;
- формування інформаційної бази для кількісного аналізу ризиків;
- побудову економіко-математичних моделей для оцінювання альтернативних варіантів рішень;
- вибір підмножини пріоритетних (ефективних, оптимальних) рішень.

Основними результатами кількісного аналізу ризиків є:

1. Список кількісних ризиків за пріоритетом. Список включає ризики, які мають найвищу загрозу, або являє собою найвищу можливість для проекту разом з мірою їх впливу (наслідками)

2. Імовірний аналіз проекту. Це прогноз потенційного розкладу проекту і результатів за вартістю (перераховуються можливі дати завершення або тривалості проекту і витрати з асоційованими з ними рівнями довіри).

3. Імовірність досягнення завдань за вартістю і часом. Імовірність досягнення завдань проекту під керуванням поточного плану і з поточним

знанням про ризики, може бути оцінено використання кількісного аналізу ризиків.

4. Тренди в результатах кількісного аналізу ризиків. Якщо аналіз буде повторюватися в ході проекту, то з'являється достатня кількість інформації, в якій присутня та чи інша загальна тенденція, її можна використовувати для прийняття агресивних або менш агресивних управлінських рішень.

Під час кількісного аналізу ризику встановлюється співвідношення між ступенем ризику і очікуваним економічним результатом. На ступінь допустимого ризику впливають параметри економічної системи (власний капітал, основні фонди, обігові кошти, фінансовий стан тощо), причому у момент обґрунтування рішення вони відомі, а також величина очікуваних збитків або прибутків. Оскільки очікуваний результат має випадковий характер, то його оцінюють за рівнем невизначеності. Очевидно, що чим адекватнішими є моделі, які описують ризикові ситуації, і досконаліші методи визначення кількісних оцінок ризиків, тим меншими стає значення чинника невизначеності.

Таблиця 1.2.

Характеристика методів кількісного аналізу ризиків проекту.

Метод	Характеристика методу
Ймовірнісний аналіз	Вірогідність виникання втрат визначається на основі статистичних даних, що передували ризикованому періоду, достатності інвестицій, коефіцієнта ризику
Експертний аналіз	Метод застосовується в разі відсутності або недостатнього обсягу початкової інформації і полягає в залученні експертів для оцінки ризиків
Метод аналогів	Використання бази даних по здійснених аналогічних проектах для перенесення їх результативності на проект, що розробляється

Аналіз сценаріїв розвитку проекту	Метод передбачає розробку декількох варіантів (сценаріїв) розвитку проекту і їх порівняльну оцінку. Розраховується песимістичний варіант можливої зміни змінних, оптимістичний і найбільш вірогідний варіант
Метод побудови «дерева рішень»	Передбачає покрокове розгалуження процесу реалізації проекту з оцінкою витрат, збитків і вигод
Аналіз показників граничного рівня	Визначення ступеня стійкості проекту по відношенню до можливих змін умов його реалізації
Аналіз чутливості проекту	Метод дозволяє оцінити, як змінюються результуючі показники реалізації проекту при різних значеннях заданих змінних, необхідних для розрахунку
Імітаційні методи	Базуються на покроковому знаходженні значення результуючого показника за рахунок проведення багатократних дослідів із моделлю

Планування реагування на ризики – це визначення кроків, які слід здійснити, щоб посилити позитивні наслідки ризикових подій і послабити їхні негативні наслідки.

Планування містить у собі ідентифікацію і розподіл кожного ризику за категоріями. Ефективність розробки реагування прямо визначає, чи будуть наслідки впливу ризику на проект позитивними або негативними.

План реагування на ризики містить детальний опис заходів реагування на всі ідентифіковані ризики і може включати наступні розділи і документи:

- список ризиків і можливостей проекту, їх опис, причини і ступінь впливу ризиків на проект;
- власники ризиків і розподіл відповідальності;
- результати якісної і кількісної оцінки ризиків;
- вибір заходів реагування (унікнути, передача, мінімізація або прийняття) для кожного виду ризиків;
- рівень ризиків (ймовірність виникнення і вплив), який передбачається досягти завдяки застосуванню стратегії;
- конкретні дії в рамках здійснення обраної стратегії;

- бюджет і час реагування
- план на випадок несприятливих обставин, план нейтралізації, антикризовий план.

Не варто розробляти безліч антикризових заходів на кожен можливий і неможливий ризик в проекті. Інакше можна отримати величезний перелік робіт за проектом, що збільшує термін його виконання як мінімум у 2 рази.[20,с.74].

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ I

Для вивчення у першому розділі магістерської роботи ми виділили перед собою три завдання.

Ми успішно вивчили сутність, методи, засоби аналізу та планування проектної діяльності у публічній сфері.

Виявили, що проектом називають сукупність конкретних операцій, що виконуються протягом певного часу, і ці операції призведуть до заздалегідь визначеного результату або продукту, спрямованого на вирішення конкретної соціальної проблеми.

Необхідність реалізації масштабних проектів призвела до формування проектно-орієнтованих інноваційних технологій та механізмів для досягнення складних довгострокових цілей із використанням великих обсягів ресурсів (зазвичай між департаментами). Програми та проекти є основним інструментом управління змінами.

Управління проектами в публічній сфері – це управління проектами і програмами, за-для результативного і ефективного управління в публічній сфері та в її складових. У таких програмах суб'єктами виступають органи влади і державні організації, яким за результатами впровадження програми встановлюються нові правила та норми діяльності, внаслідок чого очікується покращення становища громадян як кінцевих бенефіціарів програми. Цілі

державної програми формуються саме в термінах покращення становища громадян.

Основними елементами проекту є ідея, проблема (завдання), засоби її реалізації (вирішення проблеми) та результати, отримані під час проекту. Проектно-орієнтоване управління використовується, коли чітко визначено: цілі проекту та кінцеві результати; виділені або доступні ресурси; часові рамки та обмеження. Проектно-орієнтоване управління характеризується чіткою відданістю досягненню цільових "проектних продуктів".

Успішно було реалізовано друге завдання – визначити основні поняття проектного підходу та оцінювання ефективності проектів.

При ґрунтовному дослідженні ми виявили, що понятійний апарат проектного підходу до публічного управління є доволі містким та змістовно наповненим. Завдяки широкому застосуванню проектного управління в різних сферах та країнах нам з легкістю вдалося розкрити значення таких основоположних термінів як: управління проектами, управління програмами, публічна сфера, управління проектами в публічній сфері, публічне управління, команда проекту, життєвий цикл проекту, управління змінами, реалізація проекту, вартість проекту, цілі проекту, завдання проекту та інші.

Для вирішення третього завдання – дослідження механізмів ідентифікації, оцінки та реагування на ризики державних програм і проектів ми зробили акцент на вивченні сутності проектних ризиків.

Проектні ризики – сукупність ризиків, що загрожують реалізації інвестиційного проекту чи можуть знизити його ефективність (комерційну, економічну, бюджетну, соціальну, екологічну тощо); сукупність обставин за яких ймовірність завершення поставлених цілей проекту зменшується або виключається; сукупність ризиків, які зумовлюють загрозу економічній ефективності проекту, що виражається в негативному впливі різних чинників на грошові потоки.

Управління проектами передбачає не тільки констатацію факту наявності невизначеності й ризиків та аналіз збитку. Ризиками проекту можна й потрібно

управляти. Управління ризиками – сукупність методів аналізу й нейтралізації факторів ризиків. Управління ризиками є підсистемою управління проектами

Для визначення ризиків використовують механізми, що мають відношення до інших складових управління проектами. Таким механізмом є структурна декомпозиція робіт (WBS) проекту. Формально вона відноситься до управління змістом та межами проекту, проте активно використовується в інших областях управління проектом і дозволяє найкращим методом визначити всі можливі роботи проекту, що пов'язані з появою тих чи інших ризикових подій. На стадії закінчення планування всі роботи проекту, що визначені за допомогою WBS, повинні на 95% описувати зміст і межі проекту. Існує шанс з високою ймовірністю визначити всі потенційні точки прояву ризику.

Отже, у першому розділі ми виконали усі раніше визначені теоретичні завдання, завдяки чому подальше дослідження проведено з чітким розумінням термінологічних проявів.

РОЗДІЛ II. СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ В ПУБЛІЧНИЙ СФЕРІ

2.1. Основні концепції, методи, і технології, які використовують в світовій практиці в процесі аналізу проектних рішень

Управління проектами сьогодні визнано одним з найкращих методів планування та управління реалізацією управлінських проектів. Згідно оцінок американських експертів, застосування методології управління проектів може забезпечити високу надійність досягнення поставленої мети і значно скоротити витрати на його реалізацію.

Проектно орієнтований підхід, що роками використовувався в інженерії та техніці, застосований в організаційних, економічних, соціальних та інших проектах дає вражаючі успіхи. Досвід Німеччини, Японії, Південної Кореї, Китаю, США та інших країн свідчить, що система управління проектами є потужним засобом виходу з економічної кризи, методом вирішення масштабних наукових, виробничих та соціальних проблем.

На сьогодні в багатьох країнах світу вже склалися досить глибокі традиції використання систем управління проектами в різноманітних сферах життєдіяльності.

Управління проектами сьогодні стало одним з найважливіших механізмів управління в системі ринкової економіки. У багатьох розвинених країнах він використовується практично на всіх проектах. Так в Японії, за даними Японської асоціації Управління проектами, все інвестиційно-будівельні проекти оцінюються і реалізуються за допомогою технологій управління проектами.

В останні роки уряди таких країн як США, Німеччина, Японія, Франція та ін. все більше і більше використовують в своїй повсякденній діяльності методи і засоби управління проектами.

У ході поступового розвитку системи управління проектами як самостійної області професійної діяльності, були створені власні уніфіковані стандарти, методології, інструментарії і стандарти, такі як Міжнародна асоціація управління проектами – IPMA та Project Management Body of Knowledge (PMBOK) Американського інституту управління проектами (PMI).

Географія поширення стандартів приблизно така: PMBoK® найбільш поширений в США, Росії, PRINCE 2 – у Великобританії, P2M – в Японії. Також існує безліч національних стандартів інших розвинених країн. Серед стандартів з розширеною географією застосування: IPMA (основне розповсюдження — Європейський Союз), MSA EN 9200:2004 (Європа), ISO 10006:2003 і GAPPS (міжнародні стандарти) [21].

Для кращого розуміння змістового наповнення міжнародних стандартів управління проектами розглянемо найбільш поширені серед них.

Зібрання знань з управління проектами PMBoK 1996 (A Guide to the Project Management Body of Knowledge) - стандарт, розроблений Інститутом проектного менеджменту (PMI) у 1996 році. Стандарт базується на процесному підході. Повністю визначені взаємодії між усіма процесами, які включені в сфери знань управління проектами. PMBoK є єдиним стандартом у галузі проектного менеджменту, який відповідає ISO 9001 [21].

Останні дві версії стандарту: PMBoK 4-а та PMBoK 5-а редакції. PMBoK 4-ї редакції “став революційною зміною методик PMI. Вперше була розкрита методика ведення аналітичних робіт, прототипування, інтерактивність і навіть застосування систем штучного інтелекту для прогнозу завершення проекту за строками та бюджетом. У цьому стандарті описується суть процесів управління проектами у термінах ітерації між процесами та взаємодій між ними, а також цілі, яким вони служать”. Ці процеси розділені на п’ять груп процесів

управління проектами: ініціювання, планування, виконання, моніторингу та управління, завершення [22].

Остання, 5-та редакція РМВок “відображає співробітництво та знання працюючих проектних менеджерів та надає основи проектного менеджменту” [21]. Серед “новинок” – “10-та Сфера знань” (залучення стейкхолдерів); додано чотири нових процеси планування: можливості менеджменту планування (Plan Scope Management), перелік справ менеджменту планування (Plan Schedule Management), вартість (Plan Cost Management) та представництво стейкхолдерів (Plan Stakeholder Management).

ISO 10006 (Quality management systems - Guidelines for quality management in projects – Системи менеджменту якості. Керівництво з менеджменту якості при проектуванні) – стандарт з управління якістю при управлінні проектами, 1997 рік. Управління націлене на забезпечення заданого рівня якості проекту як на рівні процесів, так і на рівні продуктів. Великою мірою за змістом спирається на РМВОК 1996, має місце збіг аж до назв сфер знань управління проектами [23].

На сайті ISO (International Organization for Standardization, що означає Міжнарод- на організація зі стандартизації) подається таке визначення поняття «стандарт»: “це документ, який встановлює вимоги, специфікації, керуючі принципи або характеристики, у відповідності з якими можуть використовуватися матеріали, продукти, процеси та послуги, які підходять до цих цілей” [23].

Цей стандарт не є керівництвом з управління проектами. У ньому розглядаються питання менеджменту якості процесів проектування. Керівництво з процесного підходу і з процесів якості проектованої продукції наведено в ISO 9004. У даний час найбільш відомими і широко застосованими методами (стандартами) проектного менеджменту є: РМВОК (США), PRINCE2 (Великобританія) та Р2М (Японія). Якщо проаналізувати особливості кожного з вищезгаданих підходів, то можна зазначити, що стандарти РМВОК та PRINCE2

містять в основному інструменти (методологію), а японський підхід P2M – філософію проектного менеджменту.

Згідно з РМВОК «Проект є успішний, якщо він виконаний згідно з затвердженими критеріями: обсягу, строку, якості». За японськими стандартами, на відміну від перших двох, програмний і проектний менеджмент відіграють роль посередника, який об'єднує і інтегрує усі чинники, які впливають на інноваційний процес і прискорюють його впровадження. На фазі проектування проекту, згідно з P2M, необхідно визначити ментальне середовище проекту, яке складається з таких елементів, як: прагнення досконалості, командної роботи, створення нової цінності продукту, узгодженої взаємодії усіх зацікавлених сторін. Причому, згідно з стандартами P2M, під терміном «зацікавлені сторони» виступають як інвестори і виконавці проектів, так і фокусні групи (сторонні організації, або окремі групи організацій та людей) які отримують матеріальну або моральну вигоду від цього проекту. Такий підхід дозволяє враховувати усі можливі зовнішні фактори впливу на механізми досягнення очікуваних результатів проекту.

РМВОК складається з дев'яти функцій: менеджменту обсягів, затрат, часу, якості, людських ресурсів, комунікацій, контрактів/постачання, ризиків, проектної інтеграції. Перші чотири функції (спрямовані на управління цілями) заведено називати основними.

1. Управління обсягом проекту — контролює проект за допомогою встановлення його мети, завдань і цілей.
2. Управління затратами — передбачає фінансовий контроль проекту завдяки накопиченню, аналізу та складанню звітів по затратах.
3. Управління часом — передбачає планування, складання календарних графіків та їх контроль для забезпечення вчасного виконання проекту.
4. Управління якістю — забезпечує виконання стандартів якості, встановлених для проекту.

П'ять функцій, перелічених нижче (спрямовані на управління певними об'єктами), називають додатковими:

1. Управління людськими ресурсами — включає спрямування і координацію діяльності людей, залучених до проекту.
2. Управління комунікаціями — накопичує інформацію, якою обмінюються члени проектної команди, керівництво, і сприяє успішному завершенню проекту.
3. Управління контрактами/постачанням — передбачає відбір, переговори і підписання замовлень, контроль за постачанням матеріалів, устаткування і послуг (обслуговування).
4. Управління ризиком — залежить від ступеня невизначеності проекту і базується на знаннях та досвіді із зазначенням умов реалізації конкретного проекту.
5. Управління проектною інтеграцією — має забезпечити належну координацію всіх функцій проекту.

В американських та європейських стандартах більше уваги приділяється визначенню основних положень проектного менеджменту, процедурам управління проектами, послідовності процедур, плануванню проекту та його технічному виконанню. Методи управління проектами базуються на методиках структуризації та мережевого планування. Ключовими факторами успіху вважається наявність детального плану, мінімізація як ризиків проекту, так і відхилень від плану, ефективне управління змінами [24].

Система знань про процеси управління проектами PRINCE2 (Projects in Controlled Environments – проекти у контрольованих умовах) – це методологія управління проектами, заснована на організації та контролі над усім проектом від початку і до кінця. Це означає ретельне планування проекту перед стартом, чітку організацію всіх стадій процесу і ретельне усунення всіх недоробок до того, як проект буде завершений. Цей стандарт представляє собою метод управління проектами в рамках чітко визначеної структури організації.

PRINCE2 описує процедури координації людей та дій в проекті, як розробляти та контролювати проект та що робити, якщо необхідно внести зміни до проекту у зв'язку з відхиленням від плану впровадження. Розподілення на етапи, якими можливо управляти, забезпечує ефективний контроль ресурсів [25].

Спочатку методологія PRINCE була розроблена в кінці 1980-х рр. урядом Великобританії для управління ІТ-проектами. У 1996 році група фахівців з управління проектами та експертів з 150 приватних і державних організацій переглянули і оновили цього підхід, щоб його можна було застосовувати в різних галузях. Так з'явилася оновлена і поліпшена методологія PRINCE2.

Методологія PRINCE2 спирається на наступні сім принципів.

1. У проекту має бути економічне обґрунтування.

Для кожного проекту повинні бути визначені точні потреби, цільові клієнти, реальні переваги і виконана ретельна оцінка витрат.

2. Проектні групи повинні отримувати корисний досвід на кожній стадії.

На кожному етапі процесу PRINCE2 повинні вилучатись уроки і робитися записи, які будуть використані для поліпшення роботи в майбутньому.

3. Ролі і обов'язки повинні бути чітко визначені.

Кожен повинен досконально знати свої обов'язки і обов'язки інших учасників команди.

4. Робота планується за стадіями.

Проекти PRINCE2 розбиваються на окремі робочі етапи. Періодично проводяться перевірки з метою визначити, які були зроблені висновки на попередніх етапах і чи відповідає вимогам поточний проект.

5. Рада проекту здійснює «управління по винятків».

Оскільки учасниками ради зазвичай стають керівники вищої ланки, у яких немає часу на управління повсякденною рутиною, вони розробляють

базові вимоги до тимчасових і фінансових витрат, рівня ризику і обсягу проекту, а потім делегують обов'язки по щоденному нагляду менеджеру проекту. Менеджер проекту зобов'язаний виправити ситуацію в разі перевищення термінів або кошторису. Але якщо виникає проблема, що призводить до порушення затверджених вимог, вона вважається винятком, і рада проекту знаходить найкращий спосіб її вирішення.

6. Якість – в центрі уваги.

Продукт проекту постійно перевіряється на відповідність вимогам з використанням реєстру якості.

7. Підхід адаптується до кожного конкретного проекту.

Методологія PRINCE2 повинна коректуватися відповідно до потреб кожного проекту, обсяги робіт з планування і нагляду повинні змінюватися в залежності від розміру проекту, числа залучених співробітників і т. д.[25].

Наступний поширений стандарт – P2M (скорочення від Project and Program Management for Enterprise Innovation - проектний та програмний менеджмент для інновацій підприємства) — це розроблена в Японії новаторська рамкова методологія управління програмами і проектами в рамках організації з використанням інноваційних технологій на рівні підприємств у нестабільному середовищі.

Відмінність цієї методології полягає в орієнтованості не на продукт, а на покращання організації у результаті виконання проектів.

Рамкова методологія P2M базується на «трилемі»: складність, цінність та опір (Complexity, Value and Resistance), що складають так званий «залізний» трикутник контекстних обмежень, в рамках яких здійснюється інноваційна діяльність.

Стандарт P2M був створений в Японії в 2001 році як національний стандарт керування проектами. Він увібрав у себе досвід японських корпорацій, які успішно пережили наслідки економічної кризи в країні в 80-90-і роки ХХ століття. В кінці ХХ століття Японія стала орієнтуватися на розвиток

інноваційних технологій у виробництві. В країні відкривалися нові перспективні галузі, зросло виробництво продукції з високою доданою вартістю. Для безперервного створення інноваційних продуктів і послуг корпораціям потрібна була нова система з управління проектами, яка дозволила б реалізувати нововведення найбільш ефективно. Такою системою став стандарт P2M - Project and Program Management («управління проектами та програмами»). Його філософія виявилася настільки дієвою, що стандарт перейняли багато великі іноземні корпорації. Деякі країни (Японія, Україна) ведуть свою внутрішню і зовнішню політику, орієнтуючись на стандарт P2M

Застосування системного підходу у P2M дає можливість підприємству адаптуватися до змін нестабільного середовища, знизити витрати на оперативну і проектну діяльність, знайти нові можливості отримання додаткового прибутку на ринку, мінімізувати ризики від впливу зовнішніх загроз, оптимізувати використання ресурсів та досягти високої продуктивності роботи персоналу компанії. Японський підхід до управління програмами та проектами дозволяє компаніям і організаціям, що його застосовують, значно підвищити ймовірність успішної реалізації проектів. Ключовим фактором успіху проекту є професіоналізм та компетентність команди виконавців проекту та «управління спільнотою, яка є інтелектуальним простором програми, для здійснення позитивної взаємодії багаточисельних і різноманітних учасників процесу реалізації програми і інших зацікавлених сторін з різних організацій, з різноманітними інтересами по відношенню до програми, за допомогою зусиль всіх учасників, направлених в єдине русло в рамках спільного контексту».

Особливістю P2M є те, що саме в японській моделі було детально розроблено і запропоновано п'ять нових розділів в галузі проектного менеджменту, а саме:

- 1) управління стратегією проекту;
- 2) управління фінансами проекту;
- 3) управління системою проекту;

- 4) управління взаємозв'язками проекту;
- 5) управління цінністю проекту.

Поєднання структурних складових в проектному менеджменті дозволяє вирішувати комплексні проблеми та створювати нові ефективні механізми управління організацією[26].

2.2. Сутність управління проектами в публічній сфері України

Управління державними проектами є предметом наукових досліджень як в Україні, так і в інших країнах. Такі міжнародні організації, як Міжнародний валютний фонд (МВФ) та Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), також активно досліджують цю сферу, вивчають та оцінюють ситуацію в різних країнах та надають практичні рекомендації щодо вдосконалення УДІ.

Сучасні особливості українських реалій – технологічна відсталість, структурний дисбаланс, відсутність інновацій – висувають великі вимоги до держави як розробника інвестиційної політики та безпосереднього учасника інвестиційного процесу. З одного боку, держава повинна створити сприятливі умови для інвестиційної діяльності всіх суб'єктів економіки, сприяти "схильності до інвестицій" (за Кейнсом), а з іншого боку, повинна розробляти та реалізовувати інвестиційні програми та проекти для пришвидшення соціально-економічного прогресу за рахунок державних інвестицій.

За визначенням Організації економічного співробітництва та розвитку, "державні інвестиції" стосуються капітальних витрат на фізичну інфраструктуру (наприклад, дороги, урядові будівлі тощо) та м'яку інфраструктуру (наприклад, розвиток людського капіталу, підтримка інновацій тощо) з продуктивним використанням, яке триває більше року [27, с. 4]. Розрізняють прямі та непрямі інвестиції: перша безпосередньо пов'язана зі

створенням або придбанням капітальних активів за державний рахунок, друга визначається як трансферти капіталу, які мають конкретне призначення до бюджетів нижчого рівня чи інших суб'єктів господарювання.

Доходи бюджету або державні запозичення є джерелами забезпечення державних інвестиційних проектів. В Україні, як і в інших країнах, обирається між спрямуванням коштів на підтримку реального сектору економіки, його конкурентоспроможності або на соціальну сферу. Інвестиції здійснюються як з державного бюджету, так і з місцевих бюджетів. Бюджетні інвестиції завжди означають, що потреба в останніх в Україні визначається низьким рівнем життя населення. У той же час існує питання загальної суми таких інвестицій, як представлення втручання держави в економічні процеси.

За останні десять років обсяг капітальних видатків у зведеному бюджеті України зріс більш ніж у 9 разів - з 20,0 млрд. Грн. у 2009 р. До 184,0 млрд. Грн. у 2018 р. Одночасно частка капітальних видатків місцевих бюджетів значно зросла через процеси фіскальної децентралізації, що розпочались у 2014 році. Якщо у 2009 році капітальні видатки місцевих бюджетів становили трохи більше половини відповідних витрат зведеного бюджету, то до 2018 року ця частка зросла до 75%. Протягом останніх кількох років після кризи 2014 року частка капітальних витрат у загальних витратах бюджету, а також їх відношення до ВВП поступово зростає (рис.2.1).

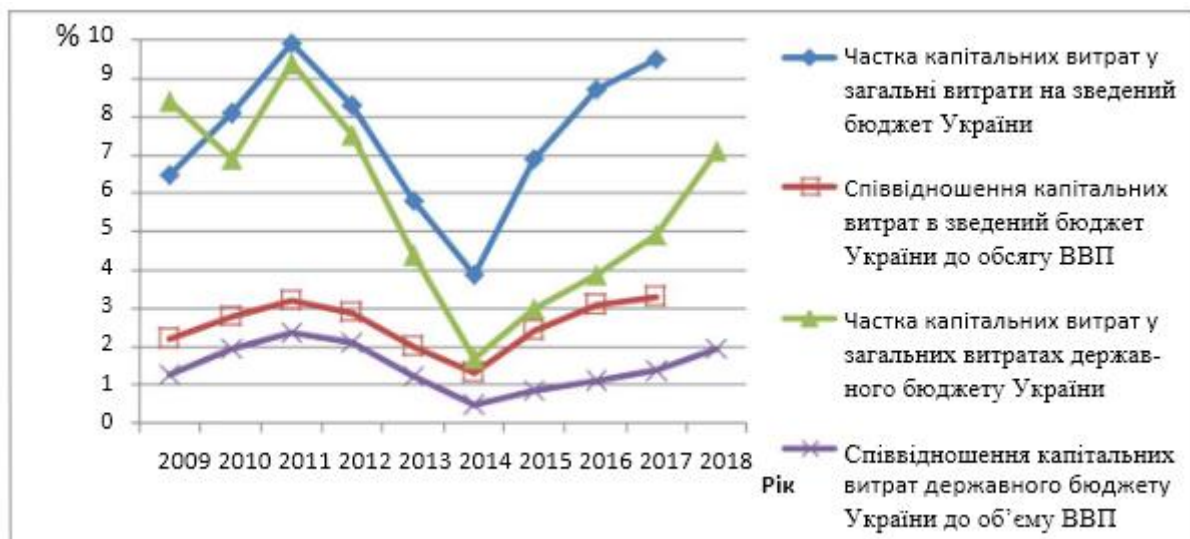


Рис. 2.1. Відносні показники динаміки капітальних витрат бюджету в Україні на 2009-2018 роки.

Відповідно до відносних показників державних інвестицій, Україна наблизилася до рівня держав-членів ЄС (2,7% ВВП і 5,7% загальних витрат), проте слід враховувати, що останні вже є розвиненими та стабільними країнами з мінімальними «провалами ринку». Однак Україна суттєво відстає від інших економічних ринків, що формуються, зокрема від так званих «азіатських тигрів» (5-7% ВВП і понад 15% загальних витрат) [28, с. 13]. Крім того, капітальні трансферти підприємствам зростають швидше і складають вже 40% капітальних витрат, що зменшує обсяг прямих державних інвестицій.

У той же час капітальні витрати в Україні не мають такого позитивного ефекту, як у європейських країнах, через слабку націленість на вирішення найбільш нагальних проблем національної економіки, щоб усунути перешкоди, що перешкоджають розвитку бізнесу. Таким чином, збільшення державних інвестицій без вдосконалення інституційної бази управління ними просто не має сенсу. Більше того, на практиці планові показники інвестицій постійно не виконуються: найнижчий показник за період аналізу був у 2014 році (50,0%), а найвищий - у 2018 році (76,6%) [29].

Варто зазначити невиправдану множинність організаційних форм, в яких, згідно з українським законодавством, можуть здійснюватися інвестиції за участю держави як безпосереднього інвестора, кредитора чи гаранта. Це:

- державні інвестиційні проекти (за даними ВСУ);
- інвестиційні проекти, для яких може бути надана державна підтримка (Закон України «Про інвестиційну діяльність» [30]);
- інвестиційні проекти в пріоритетних галузях економіки (Закон України «Про стимулювання інвестицій у пріоритетні сектори економіки з метою створення нових робочих місць»[31]);
- інноваційні проекти або пріоритетні інноваційні проекти (Закон України «Про інноваційну діяльність»[32]);

- проекти, що реалізуються за участю міжнародних фінансових організацій та міжнародної технічної допомоги, а також проекти транскордонного співробітництва;
- проекти на основі державно-приватного партнерства (Закон України «Про державно-приватне партнерство»[33]);
- проекти, що фінансуються з державного фонду регіонального розвитку як частина державного бюджету.

У першій половині 2010 року уряд також визначив проекти для пріоритетних напрямків соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти), якими керувало Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, скасоване у 2015 році.

Крім того, в даний час існує Державне агентство з інфраструктурних проектів України, створене у 2016 році на базі Національного агентства з підготовки та проведення в Україні заключної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 року, яке реалізує державну політику у цій галузі розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації повітряної, морської та річкової транспортної інфраструктури.

Відповідно, застосовуються різні вимоги до підготовки, оцінки, відбору та реалізації вищезазначених проектів. Існують різні реєстри, якими керують різні державні органи – Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство освіти і науки, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Практикуються різні форми державної підтримки (бюджетне фінансування, надання бюджетних позик та гарантій, компенсація відсотків за отримані позики, пільгове оподаткування тощо). У цьому випадку законодавство не забороняє реєстрацію певного проекту в декількох реєстрах з отриманням відповідної підтримки. Отже, гармонізація та зменшення кількості нормативно-правових актів забезпечення певних форм державного інвестування, формування єдиного реєстру інвестиційних проектів за участю держави мають життєво важливе значення. Це підвищить ефективність витрачання бюджетних коштів.

Роль держави як активного інвестора найповніше виявляється у реалізації державних проектів. Більш-менш, але державні інвестиції відбувались протягом усього життя незалежної української держави, незважаючи на те, що донедавна бракувало належної інституційної підтримки.

За останні десять років міжнародні організації оцінювали якість державних проектів в Україні тричі: МВФ - у 2010 р. На основі індексу ефективності державних інвестицій [34], Світовий банк (СБ) - у 2012 р. за методологією РІМА [35] та у 2015 р. за методологією PEFA. Результати оцінки якості впровадження декількох етапів державних проектів представлені в таблиці (табл.2.1.).

Таблиця 2.1

Результати оцінки державних інвестиційних проектів в Україні.

Етапи ДІП	2010 (МВФ)	202 рік (СБ)	2015(СБ)
Економічний аналіз інвестиційної пропозиції	2.0	D / D +	D
Відбір інвестиційного проекту	2.0	D +	D
Калькуляція витрат інвестиційного проекту	1,73	D +	D
Моніторинг інвестиційного проекту	2.0	D +	C
Загалом	1.93	C	D +

На думку експертів, управління державними інвестиціями в певній країні знаходиться під сильним впливом спільних підходів та культури управління в державному секторі. У 2010 році Україна отримала загальний бал 1,93 з чотирьох можливих при оцінці ситуації в країнах із середнім та низьким рівнем

доходу. У 2012 році загальний бал (С) був вищим за окремі компоненти, оскільки оцінка проводилась за набагато ширшим переліком показників, які отримали вищі бали (А - найвищий, D - найнижчий). Нарешті, оцінка 2015 року показала, що лише один етап управління державними проектами може бути оцінений краще, ніж повна неспроможність. Тому в Україні нарешті були вжиті заходи щодо створення необхідної правової бази для впровадження державних інвестиційних проектів.

У квітні 2015 року були прийняті поправки до управління інвестиційними проектами [36], якими, по-перше, було визначено концепцію державного інвестиційного проекту та державної інвестиції. До цього часу застосовувався термін «державні інвестиційні програми». Це дозволило фінансувати велику кількість інвестиційних проектів з бюджету, не розглядаючи їх як державні інвестиційні проекти і тим самим уникаючи оцінки, відбору та моніторингу. Вищезазначені поправки запровадили обов'язкову оцінку для всіх державних інвестиційних проектів. Їх відбір було доручено спеціальній міжвідомчій комісії, що складається з членів Кабінету Міністрів України та Бюджетного комітету Верховної Ради України. Нарешті, вимога фінансувати вже розпочаті проекти була надзвичайно важливою. На це має бути спрямовано не менше 70% від запланованого обсягу державних інвестицій.

У липні 2015 року Кабінет Міністрів України одночасно затвердив Порядок відбору державних інвестиційних проектів та Положення про Міжвідомчу комісію з питань державних інвестиційних проектів [37].

Зазначений Порядок застосовує на практиці подвійну оцінку проекту: розробником з точки зору аналізу економічної ефективності (проекти до 30 млн. Грн.) Та аналізу витрат / вигод (на суму понад 30 млн. Грн.), а також шляхом державної експертизи. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України призначено органом, відповідальним за забезпечення розробки та реалізації державної інвестиційної політики, включаючи управління державними інвестиціями.

Нова система управління державними інвестиціями запрацювала з моменту складання державного бюджету на 2016 рік. Однак лише в жовтні 2016 року був затверджений Порядок моніторингу розробки (реалізації) державних інвестиційних проектів [37], який запровадив два рівні моніторингу - внутрішній, відповідальним виконавцем проекту (міністерство чи інший урядовий орган), та зовнішній - Міністерством економічного розвитку і торгівлі на основі звітування виконавця.

Однак інституційна база підтримки системи управління ДІП була достатньо завершена в 2017 році, коли в складі вищезазначеного міністерства було створено Департамент державних інвестиційних проектів та підтримки розвитку, а також коли зміни до Закону України „Про інвестиційну діяльність» [38]. У цьому документі, зокрема, рішення щодо обсягу фінансування державних інвестиційних проектів чітко були прив'язані до бюджетного законодавства. Крім того, наприкінці 2017 року Кабінет Міністрів України прийняв порядок ведення Державного реєстру інвестиційних проектів [39], до якого мали бути внесені державні інвестиційні проекти та інвестиційні проекти за державної підтримки.

Так, у проекті державного бюджету на 2016 рік (та на наступні два роки) вперше було визначено державні інвестиції на розробку та впровадження ДІП у розмірі щонайменше 1,0 млрд грн щорічно (6,7% від прямих державних інвестицій на цей рік). Також були визначені напрями їх реалізації – соціально-культурна сфера, охорона здоров'я, охорона навколишнього середовища, транспортна інфраструктура.

Міжвідомча комісія відібрала 10 державних інвестиційних проектів, ініційованих у попередні роки (2005/2011/2012), восьми проектам було відмовлено у бюджетному фінансуванні. Загальна вартість обраних ДІП становила 13,68 млрд. Грн. (Таблиця II). Фінансування всіх проектів як окремих бюджетних програм було включено до Закону України “Про державний бюджет на 2016 рік”.

Таблиця 2.2

Основні параметри інвестиційних проектів в Україні в 2016 р.

Сфера інвестицій	Кільк. ДП	Період реалізації	Загальний проект вартість (грн млн)	Попереднє фінансув.	Будів. готовність об'єкта фінансування	Сума бюджету фінансув. у 2016р.
Охорона здоров'я	4	2011/12-2016/18	5142,5	658,9	82,1 / 47,2 / 26,6 / 4,1	585,0
Культура	2	2005-2018 /20	5484,9	649,1	26,6 / 9,6	120,0
Інфраструктура	1	2016-2018	1751,5	-	0	232,1
Екологічний захист	3	2012-2016	1301,8	5,1	48,2 / 4,7 / 0	62,9
Всього	10	-	13680,7	1313,1	-	1000,0

Слід звернути увагу на наступне. По-перше, протокол засідання Міжвідомчої комісії не містить інформації про результати внутрішньої оцінки проектів та державної експертизи, а тому мотивація відбору проектів не є чіткою. По-друге, обрані проекти практично не мають відношення до економічного розвитку (за винятком одного проекту реконструкції транспортної інфраструктури). По-третє, одночасно до державного бюджету було включено деякі інші бюджетні програми, які не розглядались як державні інвестиційні проекти і, отже, не проходили процедур оцінки та відбору: реконструкція аеростанції Бортниця (63,1 млн. Грн.), Будівництво “Вектор” комплекс для захоронення радіоактивних відходів (56,0 млн. Грн.),

У середині 2016 року відбулося засідання Комісії, яке розглянуло перші результати моніторингу відібраних державних інвестиційних проектів на основі звітів основних розпорядників бюджетних коштів. Статус реалізації 5 проектів був визнаний незадовільним через затримку проведення тендерних процедур, відсутність своєчасного затвердження паспортів бюджетних програм та не врахування особливостей розробки проектної документації, що призвело до затримок у розробці та реалізації проектів. У той же час було відзначено низьку

якість звітності. Згодом цей недолік загалом було усунуто, і відповідна звітність про виконання кожного інвестиційного проекту розміщується на веб-сайтах головних розпорядників бюджетних коштів (міністерств).

Різноманітність типів інвестиційних проектів, що підтримуються державою, різні підходи до їх оцінки та критерії фінансування призводять до розпорошення незначних бюджетних ресурсів держави, залишаючи простір для волонтаризму та корупції. Більш-менш регламентована процедура державних інвестиційних проектів не може принципово змінити ситуацію, оскільки вони становлять менше 10% державних інвестицій.

Позитивним моментом можна вважати законодавче встановлення взаємозв'язку проектного та бюджетного планування на середньострокову перспективу. Однак аналіз показав, що щорічні інвестиції в розмірі 1 млрд. грн., Заплановані на перший трирічний період (2016-2018 рр.), У наступному році зросли до 1,7 млрд. грн. Під тиском зростаючої кількості проектів, запропонованих для відбору. Водночас не виконується вимога виділити 70% коштів на реалізацію вже розпочатих проектів. Термін реалізації проектів не завжди відповідає реальним можливостям бюджетного планування та прогнозування. Таким чином, реєстр інвестиційних проектів містить проекти, які мають бути завершені в 2028/2030/2035.

Створення Міжвідомчої комісії дещо регламентувало відбір інвестиційних проектів, проте прозорість цього процесу та можливість громадського контролю недостатні. Результати державної експертизи проектів, річні звіти про хід реалізації проектів, досягнуті результати та виявлені проблеми, ризики та шляхи їх мінімізації не розголошуються. Це заважає якості інвестиційних проектів, що готуються до презентації.

2.3. Аналіз міжнародного досвіду державної експертизи інвестиційних проектів у публічній сфері

Поняття «експертиза» (від лат. *expertus* – «досвідчений, знавець») означає розгляд, дослідження експертом-фахівцем якихось справ, питань, що потребують спеціальних знань. У найбільш загальному вигляді експертиза – це спосіб аналізу причинно-наслідкових зв'язків не лише щодо того, що вже відбулося, але й того, що очікується, має або може відбутися; це спосіб пізнання певної реальності в тих ситуаціях, коли ця реальність не піддається прямому вимірюванню, обрахуванню і взагалі якому завгодно «об'єктивному дослідженню»[40]. Світова практика визначає, що державна експертиза проектів здійснює аналіз та оцінку ефективності і якості передпроектної документації (техніко-економічних обґрунтувань будівництва) та інших обґрунтувань інвестицій, програм, проектів будівництва, інших проектних, конструкторських, архітектурно-будівельних і науково-дослідних робіт у будівництві, а також в інших проектах, що потребують науково-технічної, екологічної, громадської та іншої експертизи.

Метою державної експертизи проектів є досягнення високого рівня якості проектів, відповідності їх цілям, завданням, запланованим показникам, нормативним і законодавчим документам, відповідності вимогам безпеки і якості, в основному екологічної, промислової та будівельної, та оптимізації фінансових витрат й інших ресурсів проектів.

В Україні законодавчо передбачено державну експертизу проектів у сферах будівництва, науки та екології. Згідно із Законом України «Про інвестиційну діяльність» [30] обов'язковій державній експертизі підлягають інвестиційні програми, що реалізуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних підприємств, установ та організацій, а також за рахунок кредитів, наданих під державні гарантії.

До складу комплексної державної експертизи проектів входять такі види експертиз:

- державна інвестиційна експертиза;
- державна санітарно-гігієнічна експертиза;

- державна екологічна експертиза
- державна експертиза з питань пожежної безпеки;
- державна експертиза з питань охорони праці;
- державна експертиза з енергозбереження;
- державна експертиза проектів у питаннях протиаварійного захисту;
- державна експертиза містобудівної документації;
- державна експертиза проектів будівництва;

Нормативно-правове проведення державної експертизи інвестиційних проектів регламентуються законами України «Про інвестиційну діяльність» [30], «Про регулювання містобудівної діяльності» [41], «Про оцінку впливу на довкілля» [42], Кодексом цивільного захисту України [43], а також комплексом нормативно-правових актів – постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи» № 560 від 11 травня 2011 року [44], «Про затвердження Порядку проведення державної експертизи інвестиційних програм (проектів)» № 701 від 09 червня 2011 року [45], Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2016, №70 [46], наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження методики проведення державної експертизи інвестиційних проектів та формами висновків за її результатами» № 243 від 13 березня 2013 року [47], наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, і утворення комісії Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з оцінки та конкурсного відбору інвестиційних проектів» № 697 від 13 червня 2012 року [48], «Про деякі питання підготовки документів для реалізації проектів соціально-економічного розвитку» № 699 від 20 червня 2013 року [49],

«Порядок розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка» № 724 від 19 червня 2012 року [50], «Про затвердження методичних рекомендацій з розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка» № 1279 від 13 листопада 2012 року [51] та іншими.

Експертиза проектів проводиться експертними організаціями незалежно від форми власності, що відповідають критеріям, визначеним центральними органами виконавчої влади. При цьому до проведення експертизи залучаються експерти з питань будівництва, санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки та інші. Комплексний підхід у методології проведення державної експертизи проектів наразі тільки формується, а вітчизняний досвід підтверджує висновок, що види і кількість експертиз проектів визначаються залежно від виду та унікальності проекту.

Основними завданнями проведення експертизи є визначення:

- відповідності інвестиційного проекту вимогам законодавства;
- узгодженості екологічних, економічних і соціальних інтересів;
- актуальності та соціальної спрямованості інвестиційного проекту;
- ефективності використання бюджетних коштів;
- достовірності техніко-економічних розрахунків та обґрунтованості обсягу і форми надання державної підтримки для реалізації інвестиційного проекту;
- наявності належного кадрового, матеріально-технічного забезпечення для реалізації інвестиційного проекту [52].

Державна експертиза інвестиційного проекту має враховувати нормативи з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки.

Наявні методики експертизи проектів можна розподілити на дві основні групи – вітчизняні та зарубіжні. Застосування тієї чи іншої методики залежить

насамперед від особливостей конкретних економічних суб'єктів, що фінансують і здійснюють інвестиційний проект, а також від навколишнього їх загальної соціально-економічного середовища. Слід зазначити дві основних обставини, що визначають специфіку різних підходів до оцінки інвестиційних проектів. Перша полягає в тому, що впродовж тривалого часу вітчизняні підходи до комплексної державної експертизи проектів розвивалися в рамках централізованої системи управління, на відміну від аналогічних зарубіжних досліджень, орієнтованих на ринкові відносини. Друга пов'язана з потребою використовувати комп'ютерні технології в практиці оцінки інвестиційних проектів [12].

Усі відомі на сьогодні в Україні роботи та нормативно-методичні документи з експертизи інвестиційних проектів, як правило, базуються на трьох методологічних підходах:

- 1) так звані «приведені витрати»;
- 2) принципи «чистого доходу» та інтеграції річних витрат (поточних і капітальних) й ефекту за розрахунковий період;
- 3) методологічні принципи ЮНІДО, Світового банку та інших міжнародних організацій.

Найбільшу популярність і визнання отримали підходи до аналізу інвестиційних проектів, розроблені в рамках двох міжнародних організацій – Світового банку та ЮНІДО (Організація ООН з промислового розвитку). Проте найбільш великі міжнародні організації, які є найбільшими інвесторами на фінансових ринках, розробляли і свої власні методики проектного аналізу, що відповідають їх специфічним цілям і завданням. До них належать Організація Економічного Співробітництва та Розвитку, що використовує досить широкий підхід до проектного аналізу та спеціалізується переважно на економіці країн. 1994 року було підготовлено до видання українською і російською мовами «Керівництво з підготовки промислових техніко-економічних досліджень» (ЮНІДО), яке вперше було опубліковано 1978 року. Запропонований ЮНІДО підхід до підготовки техніко-економічних обґрунтувань за цей час був

прийнятий банками, фондами, промисловими підприємствами, що більшою мірою вже відповідали цим вимогам. [53]

Особлива значущість підходу Світового банку для української дійсності зумовлена тим, що мета цієї організації полягає в сприянні довготривалому економічному розвитку, а основним засобом досягнення цієї мети є надання позик і кредитів – одного з найважливіших джерел фінансових ресурсів, необхідних для здійснення інвестицій.

У країнах СНД у цілому збереглися інститути державної експертизи проектів. Такі інститути та їх територіальні підрозділи проводять експертизу обґрунтувань інвестицій, техніко-економічних обґрунтувань проектів будівництва, реконструкції, розширення та технічного переозброєння підприємств у системі міністерств, а також експериментальних і типових проектів, що розробляються на замовлення міністерств.

У Російській Федерації, Казахстані та Білорусі проводиться державна і громадська експертиза проектів, що поділяється на державну позавідомчу експертизу органу управління будівництвом і державну екологічну експертизу природоохоронного відомства, а також галузеву і спеціальну експертизу, здійснювані державними органами управління та нагляду.

В економічно розвинених зарубіжних країнах існують інститути державної та недержавної експертизи проектів незалежно від їх функціонального призначення, форм власності та відомчої приналежності.

Система і порядок ведення державної експертизи проектів в Японії, США, Канаді та Німеччині застосовують територіальний принцип побудови системи державного контролю за якістю проектної продукції та участю державних органів у регулюванні інвестиційної діяльності в цих країнах.

У США на місцевій владі лежать обов'язки зі створення організаційної структури, необхідної для процесу контролю проектів і дотримання норм, призначення кадрів, які здійснюють контроль за будівництвом. Організації бувають різних видів – від одного співробітника до великої організації, що має фахівців з усіх інженерних напрямків.

Основними етапами процесу контролю за ходом проектування і будівництва в США є такі:

- звернення за дозволом на будівництво;
- перевірка будівельного проекту і специфікацій на предмет відповідності нормам;
- унесення в проект і специфікації необхідних змін та надання їх на нову перевірку;
- видання дозволів (ліцензій) на будівництво;
- усунення дефектів споруджуваного об'єкта; - видання сертифіката на вселення – уведення в експлуатацію.

Нагляд та експертиза проекту забезпечуються шляхом видання ліцензій, який передбачає перевірку запропонованих проектів, здійснення технагляду та видання остаточного дозволу на будівництво. Не кожна юрисдикція має можливість самостійно провести ретельну перевірку всіх аспектів запропонованого до будівництва об'єкта. У таких випадках до перевірки можуть бути залучені спеціалізовані консалтингові організації, що проводять систематичні перевірки ходу будівництва на всіх етапах здійснення та управління проектом, щоб упевнитися, що будівництво відбувається згідно із затвердженим проектом.

Певний інтерес становить американський досвід аналізу проектів, в основу якого покладено дескриптивну модель, що дозволяє систематизувати і структурувати на формальній основі підхід до вибору того чи іншого варіанта. Експертиза проектів здійснює аналіз проектів як відкритої системи, що діє в умовах певного оточення. Як основа для оцінювання значущості критеріїв ефективності управління будівництвом приймається п'ятибальна шкала, у якій вищий бал (5) ставлять найбільш значущій альтернативі, нижчий бал (1) – найменш значущій. Категоріями ефективності управління є критерії мінімізації вартості, скорочення тривалості будівництва, підвищення будівельної технологічності. Оціночна матриця становить собою набір кількісних оцінок

кожної альтернативи за кожним із заданих критеріїв з урахуванням відносної значущості останніх.

Суттєвим аспектом проведення якісної експертизи проектів є набір і відбір команди фахівців, які проводять експертизу. Основу багатьох процедур складають тести, що підтверджують наявність навичок і компетенцій, що дозволяють правильно розпорядитися ресурсами, розробити програму експертизи і дати об'єктивну оцінку за необхідними критеріями і показниками проекту. Замовники з державного сектору використовують також сторонніх консультантів за нестачі кваліфікованих фахівців, особливо для проведення технічних експертиз, незалежної експертизи вимог політичного або юридичного характеру, а також при виконанні розрахунків складних і великих інфраструктурних проектів. Основними формами роботи консультаційних фірм є проведення нарад на різних стадіях проектного циклу, у ході яких експерти обмінюються думками і пропозиціями для підвищення ефективності проекту. Процес державної експертизи проектів у Канаді в чому схожий з проведенням комплексної експертизи в США. Усі подані на експертизу проекти оцінюються за встановленими критеріями за п'ятибальною шкалою. Якщо за одним із критеріїв оцінка менша чотирьох балів, то вся проектна документація повертається на доопрацювання. За оцінки з чотирьох до п'яти проект приймається із зауваженнями і застереженнями, а за п'яти балів проект рекомендується без зауважень.

Обов'язки з проведення державної експертизи проектів у Німеччині покладено на відповідні структури органів виконавчої влади в земельних урядах і муніципалітетах, що мають експертів у всіх розділах проекту. Так, вищим органом експертизи будівельних проектів в Баварії є відповідний департамент у Міністерстві внутрішніх справ, який здійснює контроль проектування, будівництва та експлуатації будівель, проводить ліцензування та видає дозволи на будівництво.

Державна експертиза організовується на принципах обов'язковості проведення в установленому порядку, незалежності експертів та наукової

обґрунтованості висновків. Державні експерти, які мають володіти достатніми знаннями і досвідом роботи, не мають займатися підприємництвом, призначаються Палатою архітекторів або іншим державним органом залежно від розділів проекту. У роботі з адміністративними і судовими органами існує інститут громадських експертів, що розглядає різні конфліктні питання у сфері суспільних відносин. Громадська експертиза організовується шляхом референдуму й опитування населення для обговорення природоохоронних та екологічних заходів у муніципалітетах.

Система та порядок проведення державної експертизи проектів і нагляду за якістю виконання проекту в Японії аналогічні принципам територіального побудови Німеччини або США. Державній експертизі проектів і контролю за якістю виконання проектів пред'являються підвищені вимоги у зв'язку з високим рівнем вимог реалізації державних проектів. Державній експертизі піддаються всі проекти будівництва незалежно від призначення і значущості об'єктів. Для цього в муніципалітетах створено спеціальні служби з контролю за розробленням та реалізацією проектів, забезпеченням конструктивної міцності та надійності об'єктів. Для підвищення якості експертизи проектів застосовується комплексний аналіз, до якого залучаються незалежні експерти, науковці та консультанти.

З метою скорочення інвестиційного циклу в Японії широко поширене проведення державної експертизи в процесі розробки проектів, тобто в режимі експертного супроводу до повного завершення проекту. Для цього замовники і автори проектів працюють з незалежними експертами, запропонованими органами державної експертизи на всіх етапах здійснення проектів, що забезпечує досягнення високої якості проектної продукції шляхом унесення необхідних поправок у робочому порядку впродовж порівняно коротких термінів.

Кожен з етапів комплексної експертизи завершується висновками уповноваженого спеціалізованого органу, що проводить експертизу, та

визначає позицію замовника – органу виконавчої влади – щодо інвестиційного проекту [53].

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ II

У другому розділі ми проаналізували основні концепції, методи та технології, які використовуються в світовій практиці в процесі аналізу проектних рішень.

Нами було з'ясовано, що світовий проектний менеджмент застосовує декілька різних підходів до управління програмами не тільки в державній, але і комерційних сферах. Залежність виду проектного підходу варіюється не тільки від виду проекту, складу, команди, бюджету проекту, але і його географії.

Географія поширення стандартів приблизно така: PMBoK® найбільш поширений в США, Росії, PRINCE 2 – у Великобританії, P2M – в Японії. Також існує безліч національних стандартів інших розвинених країн. Серед стандартів з розширеною географією застосування: IPMA (основне розповсюдження — Європейський Союз), MSA EN 9200:2004 (Європа), ISO 10006:2003 і GAPPS (міжнародні стандарти).

Згідно з PMBOK «Проект є успішний, якщо він виконаний згідно з затвердженими критеріями: обсягу, строку, якості». За японськими стандартами, на відміну від перших двох, програмний і проектний менеджмент відіграють роль посередника, який об'єднує і інтегрує усі чинники, які впливають на інноваційний процес і прискорюють його впровадження. На фазі проектування проекту, згідно з P2M, необхідно визначити ментальне середовище проекту, яке складається з таких елементів, як: прагнення досконалості, командної роботи, створення нової цінності продукту, узгодженої взаємодії усіх зацікавлених сторін. Причому, згідно з стандартами P2M, під терміном «зацікавлені сторони» виступають як інвестори і виконавці проектів, так і фокусні групи (сторонні організації, або окремі групи організацій та людей) які отримують матеріальну або моральну вигоду від цього проекту.

Такий підхід дозволяє враховувати усі можливі зовнішні фактори впливу на механізми досягнення очікуваних результатів проекту.

Система знань про процеси управління проектами PRINCE2 (Projects in Controlled Environments – проекти у контрольованих умовах) – це методологія управління проектами, заснована на організації та контролі над усім проектом від початку і до кінця. Це означає ретельне планування проекту перед стартом, чітку організацію всіх стадій процесу і ретельне усунення всіх недоробок до того, як проект буде завершений. Цей стандарт представляє собою метод управління проектами в рамках чітко визначеної структури організації. PRINCE2 описує процедури координації людей та дій в проекті, як розробляти та контролювати проект та що робити, якщо необхідно внести зміни до проекту у зв'язку з відхиленням від плану впровадження. Розподілення на етапи, якими можливо управляти, забезпечує ефективний контроль ресурсів

Для вирішення п'ятого завдання – визначити сутність управління проектами в публічній сфері України ми провели детальне вивчення законодавчої бази, на якій ґрунтується функціонування державних інвестиційних проектів.

Сучасні особливості українських реалій – технологічна відсталість, структурний дисбаланс, відсутність інновацій – висувають великі вимоги до держави як розробника інвестиційної політики та безпосереднього учасника інвестиційного процесу. З одного боку, держава повинна створити сприятливі умови для інвестиційної діяльності всіх суб'єктів економіки, сприяти "схильності до інвестицій", а з іншого боку, повинна розробляти та реалізовувати інвестиційні програми та проекти для пришвидшення соціально-економічного прогресу за рахунок державних інвестицій.

Доходи бюджету або державні запозичення є джерелами забезпечення державних інвестиційних проектів. В Україні, як і в інших країнах, обирається між спрямуванням коштів на підтримку реального сектору економіки, його конкурентоспроможності або на соціальну сферу. Інвестиції здійснюються як з державного бюджету, так і з місцевих бюджетів. Бюджетні інвестиції завжди

означають, що потреба в останніх в Україні визначається низьким рівнем життя населення. У той же час існує питання загальної суми таких інвестицій, як представлення втручання держави в економічні процеси.

За останні п'ять років в Україні запровадили вагомі реформи та законодавчу базу, яка дає можливість публічного та відкритого доступу до програм державних інвестиційних проектів, в яких можуть брати участь усі громадяни України, єдина умова – проект повинен бути цікавим та обґрунтованим.

Також нами був розглянутий міжнародний досвід державної експертизи інвестиційних проектів. Метою державної експертизи проектів є досягнення високого рівня якості проектів, відповідності їх цілям, завданням, запланованим показникам, нормативним і законодавчим документам, відповідності вимогам безпеки і якості, в основному екологічної, промислової та будівельної, та оптимізації фінансових витрат й інших ресурсів проектів.

В Україні законодавчо передбачено державну експертизу проектів у сферах будівництва, науки та екології. Згідно із Законом України «Про інвестиційну діяльність» обов'язковій державній експертизі підлягають інвестиційні програми, що реалізуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних підприємств, установ та організацій, а також за рахунок кредитів, наданих під державні гарантії.

Система та порядок проведення державної експертизи проектів і нагляду за якістю виконання проекту в Японії аналогічні принципам територіального побудови Німеччини або США. Державній експертизі проектів і контролю за якістю виконання проектів пред'являються підвищені вимоги у зв'язку з високим рівнем вимог реалізації державних проектів. Державній експертизі піддаються всі проекти будівництва незалежно від призначення і значущості об'єктів. Для цього в муніципалітетах створено спеціальні служби з контролю за розробленням та реалізацією проектів, забезпеченням конструктивної міцності та надійності об'єктів. Для підвищення якості експертизи проектів

застосовується комплексний аналіз, до якого залучаються незалежні експерти, науковці та консультанти.

З метою скорочення інвестиційного циклу в Японії широко поширене проведення державної експертизи в процесі розробки проектів, тобто в режимі експертного супроводу до повного завершення проекту. Для цього замовники і автори проектів працюють з незалежними експертами, запропонованими органами державної експертизи на всіх етапах здійснення проектів, що забезпечує досягнення високої якості проектної продукції шляхом унесення необхідних поправок у робочому порядку впродовж порівняно коротких термінів.

Отже, використання прийомів проектного менеджменту в Україні наразі не є настільки ж ефективним, як в досліджених нами країнах. Зайва бюрократія, корупційні схеми та некомпетентність фахівців, задіяних у проектній діяльності державної сфери є вагомим недоліком на шляху до покращення життя всередині України.

РОЗДІЛ III. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ В ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

3.1. Рекомендації з розроблення і управління проектами в публічній сфері

Потенціалом підвищення ефективності реалізації програм та проектів у публічній сфері могла б стати державна система управління проектами, що припускала б різноаспектну та відредаговану методологію управління проектами; єдине розуміння відповідальності та повноважень учасників проектної діяльності; дозволяла б сформувати єдину картину проектів, наскрізну звітність за ними тощо.

Професійне застосування інструментів, методів та технологій управління програмами та проектами в публічній сфері дозволить державним установам забезпечити ефективність проектної діяльності в національних масштабах, зменшити витрати та виконати проект у встановлений термін.

Для України актуальним у вирішенні зазначених проблем є впровадження проектно-орієнтованого підходу та систем електронного урядування у більшості сфер життя суспільства для підвищення прозорості, ефективності функціонування, інтерактивності, отримання зворотного зв'язку, покращення обслуговування та інше. Використання проектно-орієнтованого управління на основі такої системи прискорило б впровадження інновацій в державні сфери України. І найбільш сучасним способом вирішення цих проблем є застосування проектно-орієнтованого підходу та створення відкритих електронних порталів у регіональних масштабах та подальше публічне управління за створеними системами портфелів проектів. [54]

Під час формування програм і стратегій розвитку регіональних систем публічного адміністрування, розробляється велика кількість проектів, які взаємодіють один з одним у процесі своєї реалізації, адже можуть бути пов'язані між собою певними видами ресурсів, строками виконання тощо. Це, у свою чергу, потребує дотримання досить складної процедури управління всією

сукупністю проектів одразу, для реалізації якої пропонується застосування портфельного управління. Так, принцип проектно-портфельного управління наголошує, що за допомогою впровадження методології управління проектами підвищується ефективність досягнення показників розвитку організаційних систем. При управлінні системами публічного адміністрування необхідно здійснити перехід від реалізації окремих проектів до цілеспрямованих змін на основі портфельного управління проектами.

Програмне рішення розвитку регіональних систем відноситься до державної політики, спрямованої на використання спільних технологій при розробці електронної платформи з відкритим вихідним кодом, в якій уряд, громадяни та інноваційні компанії можуть поліпшити прозорість та ефективність за принципом «віддати уряд в руки громадян» – на основі принципів Web 2.0. Характерною відмінністю Web 2.0 від попередніх форм мережі Інтернет є: активна участь користувачів у наповненні того чи іншого ресурсу; спрямованість на створення нового контенту; активніше громадське обговорення інформаційних повідомлень; перетворення кожного учасника «громадських медіа» на автономну одиницю генерування новин.

У рамках проектної логіки важливим першочерговим завданням є розробка відповідних інструментів з метою вирішення головних проблем реалізації державних програм, серед яких актуальні наступні: складний механізм узгодження змін до державних програм, що супроводжується довготривалістю і трудомісткістю відповідних процедур з одного боку, та низькою ефективністю міжвідомчої взаємодії – з іншого; відсутність комплексної зрозумілої системи оцінки показників ефективності, що пояснюється не адаптованістю існуючої методики оцінки показників ефективності державних до оцінки ефективності проектів розвитку; жорстка «прив'язка» етапів фінансування і графіків реалізації до фінансового року, що підтверджує те, що державні програми є в першу чергу інструментом бюджетного планування, а не досягнення цілей розвитку тощо.

Тому для впровадження проектного підходу в сферу державного управління з точки зору забезпечення ефективності реалізації державних програм необхідно:

- сформувати проектну сферу, контури проектного управління на рівні відомств, в регіонах з урахуванням міжнародних стандартів (зادля ознайомлення з глосарієм і описом базових процесів) та ув'язкою зі стратегічним плануванням державних програм (для чіткого розуміння цілей і пріоритетів);
- сформувати історію успіху тих програм, які реалізовані як пілотні проекти, щоб показати ефективність використання проектного підходу та його поступове впровадження на базі розроблених рекомендацій;
- формування системи оцінювання ефективності реалізації проекту в сфері державного управління за конкретними індикаторами розробити класифікації проектів та підходів на базі практичного досвіду, що дозволить нівелювати недоліки єдиної методики оцінки для всіх проектів, та відповідно полегшити процес аналізу і управління ризиками;
- підвищити компетенції керівників і членів проектних команд з проведенням обов'язкової оцінки відповідності їх кваліфікації.

Отже, важливо не тільки створити відповідні умови розвитку інструментів проектного управління, але й врахувати особливості їх застосування в контексті наступних етапів проектного циклу в сфері державного управління: програмування; ідентифікація; формулювання; фінансування; впровадження; моніторинг та оцінювання [55].

Таким чином, кожен проект має бути спрямований на досягнення відповідних показників державної програми, які, в свою чергу корелюється з показниками Стратегії соціально-економічного розвитку країни. Тобто система визначення мети повинна включати наступний ланцюжок: «стратегія–державна

програма–портфель проектів–проект–захід». Впровадження проектного підходу в державному управлінні та врахування зазначених особливостей сприятиме вирішенню проблем формування, реалізації та оцінки ефективності державних програм. Важливою в цьому контексті є розробка відповідної моделі організаційних змін при впровадженні проектного підходу, що є предметом подальших досліджень.

Беручи до уваги особливості розглянутих понять, науковий менеджмент, принципи управління проектами і системний підхід, головні етапи проектно-орієнтованого управління системами публічного адміністрування, що діють за принципами проектного рішення мають бути такими:

1. Аналіз поточного стану підконтрольної системи і подальше створення (коригування) її комп'ютерної моделі.

- Створення комп'ютерної моделі поточного стану підконтрольної системи. Модель повинна включати базу даних про наявні ресурси, засоби для ведення статистики діяльності та інше.

- На основі моделі поточного стану системи, створення комп'ютерних моделей можливого прогностного стану підконтрольної системи при поточних тенденціях її розвитку та з умовами можливого прогностного стану зовнішнього середовища на встановлений момент часу.

- Створення максимально докладної комп'ютерної моделі можливого (з поточними та майбутніми елементами) стану підконтрольної системи. Здійснюється з метою подальшого обрання елементів для створення оптимальної моделі цільового стану підконтрольної системи.

2. Аналіз і прогноз стану зовнішнього середовища з подальшим моделюванням можливих станів системи.

- Аналіз поточного стану зовнішнього середовища і створення максимально докладної комп'ютерної моделі поточного стану системи зовнішнього середовища.

- Прогноз стану зовнішнього середовища і створення максимально докладної комп'ютерної моделі можливого прогнозного стану системи зовнішнього середовища на певний момент часу, в тому числі – з усіма можливими новими елементами системи, ймовірністю їх появи і значимістю (що означає початок ризик-менеджменту).

3. Створення комп'ютерної моделі цільового стану підконтрольної системи, виходячи з прогнозу зовнішнього середовища і всіх можливих елементів підконтрольної системи і поточного її стану.

4. Всеохоплюючий план по переходу з поточного в цільовий стан системи.

- Сукупна концепція управління. Як досягти цільового стану системи в цілому. Розташування підсистем в порядку терміновості і важливості досягнення в них цільових станів головних показників, з урахуванням можливості паралельного (не тільки послідовного) управління підсистемами. Тобто розглядається управління елементами першого ряду, фактично створюється портфель з потенційних проектів.

- Окремі концепції управління. Концепції досягнення цільового стану головного показника в кожній з підсистем, що складають систему. Тобто далі розроблюються детальні проекти по досягненню цільових станів вже кожної підсистеми за допомогою досягнення цільового рівня показників їх підсистем.

- Складання загального плану по досягненню цільового стану системи шляхом внесення в Сукупну концепцію управління Приватних концепцій управління. При необхідності, внесення пунктів, які передбачають вихід системи на самоврядування. Потім відбувається остаточне коригування плану у виді портфелю проектів, що необхідно виконати. Таким же чином можна, а часто – потрібно, скласти рівноцінний запасний план (або плани) на випадок настання ризиків.

5. Календарний графік (календарний план, розклад часу). При його складанні використовується лінійно-циклічний підхід, тобто створюється

загальний лінійний розклад часу реалізації програм та проектів, а в рамках цього розкладу є діяльність окремих підрозділів, що повторюється кожен день, тиждень, місяць під час реалізації проекту. Перші п'ять пунктів потребують ретельного планування, а шостий і сьомий пункти потрібно виконувати по відношенню до описаних вище.

6. Діяльність (імплементация планів). Коли планування завершено, календарний план стає основним інструментом для досягнення цілей. Коли в розкладі часу певного суб'єкту, зайнятого у реалізації програми/проекту, настає час певної підсистеми, сфери, цілі або дії, він повинен виконувати план приватної концепції управління по досягненню цільового стану головного і основних показників в цій підсистемі.

7. Контроль, перегляд, коригування та верифікація всієї системи управління (з урахуванням внесених коригувань) заново, до досягнення запланованих результатів.

Саме ці сім етапів проектно-орієнтованого управління, що є загальною модифікацією наукової системи менеджменту, в результаті мають привести до створення регіональної системи проектного рішення з можливістю подальшого публічного управління нею за проектно-орієнтованим підходом. [56,с.348]

Іншими позитивними наслідками впровадження проектно-орієнтованого управління є збільшення гнучкості і динамічності управління, децентралізація відповідальності функціональних керівників і забезпечення готовності системи, що управляється, до організаційних змін. Зазвичай паралельно використовується і системний підхід, програмно-цільовий підхід, тощо. Важливо, що проектно-орієнтоване управління доцільно використовувати у разі управління множиною організацій, що виконують велику кількість проектів, об'єднаних спільною програмою. Таким чином реалізується принцип потенційного розвитку, що передбачає формування регіонального медичного простору з орієнтацією на довгострокову перспективу, тобто підвищення

ступеню готовності регіональних медичних закладів до ефективного управління своєю діяльністю та розвитком на основі проектного підходу.

При імплементації проектно-орієнтованого підходу після появи цілісної, відкритої для всіх моделі цільового стану системи, за рахунок прозорості буде можливе більш значне фінансування галузі з боку бізнесу та потенційних інвесторів з метою участі у створенні нових підрозділів у галузі та отриманні прибутку. Для держави впровадження системи буде означати зменшення фінансових витрат, гнучкість і прозорість управління, розуміння керівництва держави та регіонів про реальний стан сфери, можливість отримання зворотного зв'язку від всіх учасників галузі та від всіх людей, що обслуговуються. Застосування такого підходу потребує початкового тестування за допомогою комп'ютерного імітаційного моделювання, а потім реального тестового впровадження у певному регіоні.

3. 2. Рекомендації щодо вдосконалення процесу управління проектами в публічній сфері України

Необхідність підвищення ефективності і результативності роботи органів державної влади, посилення їхньої відповідальності за надання якісних послуг населенню обумовило активізацію процесу впровадження інновацій у систему бюджетного менеджменту розвинених країн у формі інноваційних проектів (програм).

Зазначимо декілька основних видів інновацій в управлінні публічною сферою:

1. Впровадження моделі державного управління «електронний уряд». Ініціатива впроваджувалася для того, щоб полегшити адміністративне навантаження, підвищити якість і швидкість надання державних послуг, модернізувати державне управління та ін. До країн, що впроваджували

інноваційну технологію належать: Австрія, Бельгія, Данія, Німеччина, Греція, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Іспанія, Швеція, Болгарія, Кіпр, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Мальта, Румунія, Ліхтенштейн, Норвегія;

2. Адміністративні спрощення (спрощення правил реструктуризації державного сектора, що проявляється в усуненні бар'єрів, що виникають при бюрократичній структурі управління). Країни, що використовували таку ініціативу: Бельгія, Німеччина, Греція, Фінляндія, Франція, Португалія, Чехія, Угорщина, Латвія, Мальта, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Канада;

3. Державні закупівлі (інновації в державних закупівлях, такі як «green public procurement» (зелені державні закупівлі), електронні закупівлі і т.ін.). Приклади цього типу ініціативи були знайдені в Бельгії, Фінляндії, Мальти, Польщі, Румунії та на Кіпрі;

4. Інноваційна культура: ряд ініціатив, що проявлялися в поширенні інноваційної культури в державному секторі. Приклади були знайдені в Бельгії, у Великобританії, Бразилії, Норвегії та Туреччини та на Кіпрі;

5. Державний сектор інноваційної діяльності: деякі із зазначених ініціатив були спрямовані на поліпшення результатів роботи окремих осіб або організацій (Ірландія, Угорщина, Японія, Туреччина та США);

6. Співробітництво між різними суб'єктами (наприклад, залучення державних та приватних компаній у сферу комунальних послуг). Країни, що використовували таку ініціативу: Данія, Нідерланди, Великобританія, Латвія, Словенія.

Отже, впровадження інновацій у формі інноваційних програм в повній мірі реалізується у державному управлінні, у тому числі управлінні бюджетними ресурсами, як в країнах близького та далекого зарубіжжя, так і в Україні. Різниця лише у підходах до організації процесу управління.

Окреслимо основні тенденції управління інноваційними проектами та програмами в зарубіжних країнах.

Основою побудови системи управління інноваційними проектами та програмами в зарубіжних країнах є міжнародні та національні стандарти управління, що узагальнюють досвід розвинених країн, накопичений при розробці та реалізації проектів і програм.

До найбільш розповсюджених міжнародних та національних з розширеною географією застосування стандартів відносяться:

1. ISO 10006 (Quality management systems – Guidelines for quality management in projects – Системи менеджменту якості) [57] – методологія, що поєднує управління за проектами та управління якістю. В Україні даний стандарт гармонізовано під назвою ДСТУ ISO 10006:2005 «Системи управління якістю. Настанови щодо управління якістю в проектах».

2. ISO 21500:2012 (Guidance on project management – Керівництво для управління проектами) [58] – призначений як для приватних, так і державних проектів незалежно від рівня їх складності, розміру та тривалості. Важливо, що ISO 21500:2012 узгоджується із супутніми міжнародними стандартами, такими як ISO 10006: 2003 «Системи менеджменту якості. Керівництво з управління якістю в проектах», ISO 10007: 2003 «Системи менеджменту якості. Керівництво з управління конфігураціями», ISO 31000: 2009 «Управління ризиками. Принципи і керівництво», а також зі спеціалізованими галузевими стандартами.

3. Процесно-орієнтована методологія управління проектами Prince 2 (Projects in Controlled Environments – Проекти у контрольованих умовах) [25] – широко використовуваний урядом Великобританії, PRINCE2 також визнаний і використовується компаніями в приватному секторі, причому як у Великобританії, так і на міжнародному рівні.

4. Складність та унікальні характеристики інноваційних проектів та програм обумовили необхідність особливої методології управління ними. Саме стандарт P2M (The Guidebook for Project and Program Management for Enterprise Innovation – Керівництво з управління проектами та програмами для впровадження інновацій на підприємствах) [26] зосереджений на створенні інновації як основного елемента при управлінні проектами та програмами.

5. Керівництво PMBOK (A Guide to the Project Management Body of Knowledge – Керівництво до зводу знань з управління проектами) [24] – скоріше є сукупністю знань в області компетенцій спеціалістів-практиків в управлінні проектами, визнаних в якості стандарту. Поява чинників, що призводять до перевитрат бюджету проекту обумовили включення до стандарту управління проектами на основі EVM (Earned Value Management – Менеджменту освоєного об'єму), що дозволяє контролювати ефективність реалізації проектів.

Невблаганний ріст числа нездійснених або здійснених невдало державних і регіональних програм та проектів з одного боку, а також успішна реалізація проектів у приватному секторі – з іншого, зумовив підвищення інтересу до управлінських стандартів з боку держави. Тому Інститут управління проектами PMI (США) випустив доповнення до керівництва PMBOK для державних проектів – Government Extension to the PMBOK Guide. Окрім іншого, дане видання розкриває особливості управління проектами в контексті державного сектору, наводить життєвий цикл державного проекту, а також торкається питань управління якістю проекту, а також управління ризиками проекту.

Стандарт PMI PMBOK є найбільш розповсюдженим у світі. В Україні з 2005 р. управління проектами в публічній сфері здійснюється відповідно до методології P2M. На сьогодні система знань P2M використовується в Міністерстві фінансів України в якості стандарту з управління інноваційними проектами та програмами [59, с. 5].

Ще однією фундаментальною тенденцією є перехід від традиційної практики управління проектами до моделі управління проектним циклом. Для забезпечення ефективного досягнення цілей проектів та програм при їх розробці та реалізації в ООН, Європейській Комісії, Світовому банку, Європейському банку реконструкції і розвитку та інших міжнародних установах, що надають технічну допомогу, використовують методологію управління проектним циклом, яка побудована на основі інтегрованого та логіко-структурного підходів [60, с. 28].

Перехід від традиційної практики управління проектами до моделі управління проектним циклом для реалізації проектів у публічній сфері обумовлений існуванням негативних аспектів, які унеможлилювали ефективне впровадження найкращих ідей у цій сфері, а саме [14, с. 60]:

- недостатньо аргументоване і нечітке визначення проблеми;
- нечітке визначення цільової групи;
- відсутність посилань на досвід розв'язання визначеної проблеми (проблеми в інших регіонах/містах і за кордоном);
- відсутність прогнозу наслідків вирішення проблеми;
- слабка розроблення структури мети;
- відсутність логічного зв'язку між проблемою і цілями програмно-цільового документа;
- неможливість вимірювання та визначення реалістичності досягнення цілей та завдань проектів та програм;
- цілі не відбивають отримувану корисність;
- відсутність оцінки програм/проектів та індикаторів оцінювання;
- відсутність аналізу ризиків проектів та програм;
- невизначеність та загальний характер результатів від впровадження проектів та програм.

Як було проаналізовано вище таку ж природу мають чинники, що впливають на загальну ефективність організації бюджетного менеджменту в Україні.

Дотримання інтегрованого підходу при розробці проектів та програм забезпечить [60, с. 26-27]:

- Узгодженість цілей та логічної структури проекту.
- Узгодження плану робіт з ресурсами і видатками для його виконання у розрізі результатів
- Узгодження плану робіт і моніторингу
- Об'єднання і координація всіх інформаційних систем проекту
- Загальна інтеграція з системою управління персоналом

Застосування логіко-структурного підходу забезпечить синергетичну взаємодію всіх елементів проектів та програм, що у свою чергу сприятиме: посиленню контролю над бюджетними витратами, зниженню рівня корупції, підвищенню обґрунтованості бюджетного планування, своєчасному виявленню бюджетних ризиків та управлінню ними, підвищенню прозорості бюджетного процесу, підвищенню результативності бюджетного менеджменту.

Окрім цього, ЛСП є інструментом для реалізації унікальних задач в умовах невизначеності та нестабільності зовнішнього середовища, а отже сприятиме підвищенню ефективності впровадження інновацій в бюджету сферу через реалізацію інноваційних проектів та програм.

Основним результатом логіко-структурного підходу є логіко-структурна матриця, що є обов'язковою для заповнення при управлінні проектами в зарубіжній практиці.

Таблиця 3.1

Модель логіко-структурної матриці.

Опис проекту (логіка втручання)	Об'єктивно вимірювальні показники досяжності	Джерела перевірки (Як, коли і ким буде здійснюватися збір інформації)	Припущення і ризика
Мета	Показники вимірювання мети	Джерела і методи перевірки досягнень	-
Цілі проекту	Показники вимірювання цілей проекту	Джерела і методи перевірки досягнень	Припущення щодо впливу на зв'язок між цілями проекту і загальною метою
Результати	Показники вимірювання результатів	Джерела і методи перевірки досягнень	Припущення щодо впливу на зв'язок між результатами і цілями проекту
Дії (заходи, види робіт)	Необхідні ресурси	Вартість ресурсів	Припущення щодо впливу на зв'язок між діями і результатами

Загальною тенденцією управління інноваційними проектами та програмами в більшості розвинених країн стало функціонування проектних офісів (Project Management Office) та офісів управління програмами (Program Management Office) при міністерствах та окремих державних адміністраціях. Проектний офіс, як і офіс управління програмою – це специфічна інфраструктура, що визначає і розвиває на рівні держави, міністерства чи окремої бюджетної установи стандарти процесів, пов'язані з управлінням проектами. Ефективне функціонування таких структур досягається завдяки спільному використанню ресурсів, методологій, інструментів і методів, високою концентрацією саме на процесах управління.

Практика створення проектних офісів використовується у таких країнах як Великобританія, США, Канада, Індія, Ірландія, Литва, Данія, Бразилія, Бангладеш і Пакистан. Основна мета створення проектних офісів в цих країнах – підвищення ефективності планування та якості виконання проектів.

Окрім цього, невід’ємною складовою в управлінні проектами та програмами на етапі їх реалізації є застосування методології освоєного обсягу (Earned Value Management) для вимірювання результатів та контролю ефективності виконання проектів і програм. Використання методології освоєного обсягу забезпечує більш ретельне планування та реалізацію проектів (що безсумнівно є передумовами успішного виконання проекту), тим самим дозволяє більш ефективно використовувати бюджетні кошти, взаємодіяти з зацікавленими сторонами проектів та програм, а також успішно управляти проектними обмеженнями.

У багатьох країнах відбувається перехід від управління окремими проектами до управління портфелем проектів. Такий перехід здійснюється лише в тих країнах, де управління проектами та програмами вже сформувалося, застосовується досить тривалий період часу та досягло належного рівня зрілості (Велика Британія, Австралія, США, Канада, на початковій стадії – Нова Зеландія) [61]. Невід’ємною складовою реалізації проектів та програм в бюджетній сфері, роль якої посилюється в умовах обмеженості бюджетних коштів, є обґрунтованість прийнятих рішень. Управління портфелем проектів для реалізації масштабних проектів державного значення надає можливість: спрямовувати обмежені ресурси на проекти, які є найбільш важливими для досягнення цілей соціально-економічного розвитку міста, області, країни; аналізувати показники ефективності та вартості проектів протягом усього їх життєвого циклу з метою прийняття рішення про введення в портфель нових проектів або про закриття збиткових та мало ефективних проектів; виявити та вилучити неперспективні і дублюючі проекти.

Досвід зарубіжних країн є важливим орієнтиром для побудови ефективної системи управління інноваційними проектами і програмами в Україні. У цьому зв'язку дуже важливо визначити критичні фактори успішного управління проектами та програмами, спираючись на досвід розвинених країн.

Досить цікавим з практичної точки зору є досвід реалізації інноваційних проектів та програм в Канаді. В Канаді форму впровадження інновацій в управління державними видатками можна поділити на 2 групи:

1. Невеличкі ініціативи працівників середньої ланки у формі інноваційних проектів;

2. Великі інноваційні проекти, що є складовими інноваційних програм, ініціаторами яких виступають окремі відділи або держава.

Інструментами, що дозволяють оцінити результативність таких проектів та програм є :

- система бюджетування, орієнтована на результат;
- оцінка програм (program evaluation). Стосовно державного сектору, оцінка програм являє собою аналітичний інструмент або процедуру, призначену для вимірювання прямих ефектів, результативності та довгострокових наслідків реалізації державних програм та проектів. Доречі, все більша кількість розвинених країн розглядає оцінку ефективності державних програм як необхідну умову забезпечення ефективного управління бюджетними ресурсами;
- аналіз державних витрат (Public expenditure reviews) – аналіз розподілу, управління та результатів державних витрат, що може охоплювати всі державні витрати або зосередитися на кількох пріоритетних секторах (наприклад, аналіз програм).

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ III

Для написання третього розділу магістерської роботи ми поставили перед собою лише одне вагоме завдання – виокремити рекомендації з розроблення та управління проектами в публічній сфері України.

З точки зору опрацьованого матеріалу ми дійшли до висновку, що найкращою рекомендацією для публічної сфери України буде звернення до міжнародного досвіду запровадження проектної діяльності у процес державного управління.

Зазначимо декілька основних видів інновацій в управлінні публічною сферою:

1. Впровадження моделі державного управління «електронний уряд». Ініціатива впроваджувалася для того, щоб полегшити адміністративне навантаження, підвищити якість і швидкість надання державних послуг, модернізувати державне управління та ін. До країн, що впроваджували інноваційну технологію належать: Австрія, Бельгія, Данія, Німеччина, Греція, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Іспанія, Швеція, Болгарія, Кіпр, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Мальта, Румунія, Ліхтенштейн, Норвегія;

2. Адміністративні спрощення (спрощення правил реструктуризації державного сектора, що проявляється в усуненні бар'єрів, що виникають при бюрократичній структурі управління). Країни, що використовували таку ініціативу: Бельгія, Німеччина, Греція, Фінляндія, Франція, Португалія, Чехія, Угорщина, Латвія, Мальта, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Канада;

3. Державні закупівлі (інновації в державних закупівлях, такі як «green public procurement» (зелені державні закупівлі), електронні закупівлі і т.ін.). Приклади цього типу ініціативи були знайдені в Бельгії, Фінляндії, Мальти, Польщі, Румунії та на Кіпрі;

4. Інноваційна культура: ряд ініціатив, що проявлялися в поширенні інноваційної культури в державному секторі. Приклади були знайдені в Бельгії, у Великобританії, Бразилії, Норвегії та Туреччині та на Кіпрі;

5. Державний сектор інноваційної діяльності: деякі із зазначених ініціатив були спрямовані на поліпшення результатів роботи окремих осіб або організацій (Ірландія, Угорщина, Японія, Туреччина та США);

6. Співробітництво між різними суб'єктами (наприклад, залучення державних та приватних компаній у сферу комунальних послуг). Країни, що використовували таку ініціативу: Данія, Нідерланди, Великобританія, Латвія, Словенія.

Отже, впровадження інновацій у формі інноваційних програм в повній мірі реалізується у державному управлінні, у тому числі управлінні бюджетними ресурсами, як в країнах близького та далекого зарубіжжя, так і в Україні. Різниця лише у підходах до організації процесу управління.

Тому для впровадження проектного підходу в сферу державного управління з точки зору забезпечення ефективності реалізації державних програм необхідно:

- сформувати проектну сферу, контури проектного управління на рівні відомств, в регіонах з урахуванням міжнародних стандартів (зادля ознайомлення з глосарієм і описом базових процесів) та ув'язкою зі стратегічним плануванням державних програм (для чіткого розуміння цілей і пріоритетів);
- сформувати історію успіху тих програм, які реалізовані як пілотні проекти, щоб показати ефективність використання проектного підходу та його поступове впровадження на базі розроблених рекомендацій;
- формування системи оцінювання ефективності реалізації проекту в сфері державного управління за конкретними індикаторами розробити класифікації проектів та підходів на базі практичного досвіду, що дозволить нівелювати недоліки єдиної методики оцінки для всіх проектів, та відповідно полегшити процес аналізу і управління ризиками;

- підвищити компетенції керівників і членів проектних команд з проведенням обов'язкової оцінки відповідності їх кваліфікації.

У багатьох країнах відбувається перехід від управління окремими проектами до управління портфелем проектів. Такий перехід здійснюється лише в тих країнах, де управління проектами та програмами вже сформувалося, застосовується досить тривалий період часу та досягло належного рівня зрілості (Велика Британія, Австралія, США, Канада, на початковій стадії – Нова Зеландія) [61]. Невід'ємною складовою реалізації проектів та програм в бюджетній сфері, роль якої посилюється в умовах обмеженості бюджетних коштів, є обґрунтованість прийнятих рішень. Управління портфелем проектів для реалізації масштабних проектів державного значення надає можливість: спрямовувати обмежені ресурси на проекти, які є найбільш важливими для досягнення цілей соціально-економічного розвитку міста, області, країни; аналізувати показники ефективності та вартості проектів протягом усього їх життєвого циклу з метою прийняття рішення про введення в портфель нових проектів або про закриття збиткових та мало ефективних проектів; виявити та вилучити неперспективні і дублюючі проекти.

Отже, досвід зарубіжних країн є важливим орієнтиром для побудови ефективної системи управління інноваційними проектами і програмами в Україні. У цьому зв'язку дуже важливо визначити критичні фактори успішного управління проектами та програмами, спираючись на досвід розвинених країн.

ВИСНОВКИ

Отже, ми провели ґрунтовне дослідження процесів управління проектною діяльністю в публічному секторі України.

Для вивчення у першому розділі магістерської роботи ми виділили перед собою три завдання.

Ми успішно вивчили сутність, методи, засоби аналізу та планування проектної діяльності у публічній сфері.

Виявили, що проектом називають сукупність конкретних операцій, що виконуються протягом певного часу, і ці операції призведуть до заздалегідь визначеного результату або продукту, спрямованого на вирішення конкретної соціальної проблеми.

Необхідність реалізації масштабних проектів призвела до формування проектно-орієнтованих інноваційних технологій та механізмів для досягнення складних довгострокових цілей із використанням великих обсягів ресурсів (зазвичай між департаментами). Програми та проекти є основним інструментом управління змінами.

Управління проектами в публічній сфері – це управління проектами і програмами, за-для результативного і ефективного управління в публічній сфері та в її складових. У таких програмах суб'єктами виступають органи влади і державні організації, яким за результатами впровадження програми встановлюються нові правила та норми діяльності, внаслідок чого очікується покращення становища громадян як кінцевих бенефіціарів програми. Цілі державної програми формуються саме в термінах покращення становища громадян.

Основними елементами проекту є ідея, проблема (завдання), засоби її реалізації (вирішення проблеми) та результати, отримані під час проекту. Проектно-орієнтоване управління використовується, коли чітко визначено: цілі проекту та кінцеві результати; виділені або доступні ресурси; часові рамки та

обмеження. Проектно-орієнтоване управління характеризується чіткою відданістю досягненню цільових "проектних продуктів".

Успішно було реалізовано друге завдання – визначити основні поняття проектного підходу та оцінювання ефективності проектів.

При ґрунтовному дослідженні ми виявили, що понятійний апарат проектного підходу до публічного управління є доволі містким та змістовно наповненим. Завдяки широкому застосуванню проектного управління в різних сферах та країнах нам з легкістю вдалося розкрити значення таких основоположних термінів як: управління проектами, управління програмами, публічна сфера, управління проектами в публічній сфері, публічне управління, команда проекту, життєвий цикл проекту, управління змінами, реалізація проекту, вартість проекту, цілі проекту, завдання проекту та інші.

Для вирішення третього завдання – дослідження механізмів ідентифікації, оцінки та реагування на ризики державних програм і проектів ми зробили акцент на вивченні сутності проектних ризиків.

Проектні ризики – сукупність ризиків, що загрожують реалізації інвестиційного проекту чи можуть знизити його ефективність (комерційну, економічну, бюджетну, соціальну, екологічну тощо); сукупність обставин за яких ймовірність завершення поставлених цілей проекту зменшується або виключається; сукупність ризиків, які зумовлюють загрозу економічній ефективності проекту, що виражається в негативному впливі різних чинників на грошові потоки.

Управління проектами передбачає не тільки констатацію факту наявності невизначеності й ризиків та аналіз збитку. Ризиками проекту можна й потрібно управляти. Управління ризиками – сукупність методів аналізу й нейтралізації факторів ризиків. Управління ризиками є підсистемою управління проектами

Для визначення ризиків використовують механізми, що мають відношення до інших складових управління проектами. Таким механізмом є структурна декомпозиція робіт (WBS) проекту. Формально вона відноситься до управління змістом та межами проекту, проте активно використовується в

інших областях управління проектом і дозволяє найкращим методом визначити всі можливі роботи проекту, що пов'язані з появою тих чи інших ризикових подій. На стадії закінчення планування всі роботи проекту, що визначені за допомогою WBS, повинні на 95% описувати зміст і межі проекту. Існує шанс з високою ймовірністю визначити всі потенційні точки прояву ризику.

Отже, у першому розділі ми виконали усі раніше визначені теоретичні завдання, завдяки чому подальше дослідження проведено з чітким розумінням термінологічних проявів.

У другому розділі ми проаналізували основні концепції, методи та технології, які використовуються в світовій практиці в процесі аналізу проектних рішень.

Нами було з'ясовано, що світовий проектний менеджмент застосовує декілька різних підходів до управління програмами не тільки в державній, але і комерційних сферах. Залежність виду проектного підходу варіюється не тільки від виду проекту, складу, команди, бюджету проекту, але і його географії.

Географія поширення стандартів приблизно така: PMBoK® найбільш поширений в США, Росії, PRINCE 2 – у Великобританії, P2M – в Японії. Також існує безліч національних стандартів інших розвинених країн. Серед стандартів з розширеною географією застосування: IPMA (основне розповсюдження — Європейський Союз), MSA EN 9200:2004 (Європа), ISO 10006:2003 і GAPPs (міжнародні стандарти).

Згідно з PMBOK «Проект є успішний, якщо він виконаний згідно з затвердженими критеріями: обсягу, строку, якості». За японськими стандартами, на відміну від перших двох, програмний і проектний менеджмент відіграють роль посередника, який об'єднує і інтегрує усі чинники, які впливають на інноваційний процес і прискорюють його впровадження. На фазі проектування проекту, згідно з P2M, необхідно визначити ментальне середовище проекту, яке складається з таких елементів, як: прагнення досконалості, командної роботи, створення нової цінності продукту, узгодженої

взаємодії усіх зацікавлених сторін. Причому, згідно з стандартами P2M, під терміном «зацікавлені сторони» виступають як інвестори і виконавці проектів, так і фокусні групи (сторонні організації, або окремі групи організацій та людей) які отримують матеріальну або моральну вигоду від цього проекту. Такий підхід дозволяє враховувати усі можливі зовнішні фактори впливу на механізми досягнення очікуваних результатів проекту.

Система знань про процеси управління проектами PRINCE2 (Projects in Controlled Environments – проекти у контрольованих умовах) – це методологія управління проектами, заснована на організації та контролі над усім проектом від початку і до кінця. Це означає ретельне планування проекту перед стартом, чітку організацію всіх стадій процесу і ретельне усунення всіх недоробок до того, як проект буде завершений. Цей стандарт представляє собою метод управління проектами в рамках чітко визначеної структури організації. PRINCE2 описує процедури координації людей та дій в проекті, як розробляти та контролювати проект та що робити, якщо необхідно внести зміни до проекту у зв'язку з відхиленням від плану впровадження. Розподілення на етапи, якими можливо управляти, забезпечує ефективний контроль ресурсів

Для вирішення п'ятого завдання – визначити сутність управління проектами в публічній сфері України ми провели детальне вивчення законодавчої бази, на якій ґрунтується функціонування державних інвестиційних проектів.

Сучасні особливості українських реалій – технологічна відсталість, структурний дисбаланс, відсутність інновацій – висувають великі вимоги до держави як розробника інвестиційної політики та безпосереднього учасника інвестиційного процесу. З одного боку, держава повинна створити сприятливі умови для інвестиційної діяльності всіх суб'єктів економіки, сприяти "схильності до інвестицій", а з іншого боку, повинна розробляти та реалізовувати інвестиційні програми та проекти для пришвидшення соціально-економічного прогресу за рахунок державних інвестицій.

Доходи бюджету або державні запозичення є джерелами забезпечення державних інвестиційних проектів. В Україні, як і в інших країнах, обирається між спрямуванням коштів на підтримку реального сектору економіки, його конкурентоспроможності або на соціальну сферу. Інвестиції здійснюються як з державного бюджету, так і з місцевих бюджетів. Бюджетні інвестиції завжди означають, що потреба в останніх в Україні визначається низьким рівнем життя населення. У той же час існує питання загальної суми таких інвестицій, як представлення втручання держави в економічні процеси.

За останні п'ять років в Україні запровадили вагомі реформи та законодавчу базу, яка дає можливість публічного та відкритого доступу до програм державних інвестиційних проектів, в яких можуть брати участь усі громадяни України, єдина умова – проект повинен бути цікавим та обґрунтованим.

Також нами був розглянутий міжнародний досвід державної експертизи інвестиційних проектів. Метою державної експертизи проектів є досягнення високого рівня якості проектів, відповідності їх цілям, завданням, запланованим показникам, нормативним і законодавчим документам, відповідності вимогам безпеки і якості, в основному екологічної, промислової та будівельної, та оптимізації фінансових витрат й інших ресурсів проектів.

В Україні законодавчо передбачено державну експертизу проектів у сферах будівництва, науки та екології. Згідно із Законом України «Про інвестиційну діяльність» обов'язковій державній експертизі підлягають інвестиційні програми, що реалізуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних підприємств, установ та організацій, а також за рахунок кредитів, наданих під державні гарантії.

Система та порядок проведення державної експертизи проектів і нагляду за якістю виконання проекту в Японії аналогічні принципам територіального побудови Німеччини або США. Державній експертизі проектів і контролю за якістю виконання проектів пред'являються підвищені вимоги у зв'язку з

високим рівнем вимог реалізації державних проектів. Державній експертизі піддаються всі проекти будівництва незалежно від призначення і значущості об'єктів. Для цього в муніципалітетах створено спеціальні служби з контролю за розробленням та реалізацією проектів, забезпеченням конструктивної міцності та надійності об'єктів. Для підвищення якості експертизи проектів застосовується комплексний аналіз, до якого залучаються незалежні експерти, науковці та консультанти.

З метою скорочення інвестиційного циклу в Японії широко поширене проведення державної експертизи в процесі розробки проектів, тобто в режимі експертного супроводу до повного завершення проекту. Для цього замовники і автори проектів працюють з незалежними експертами, запропонованими органами державної експертизи на всіх етапах здійснення проектів, що забезпечує досягнення високої якості проектної продукції шляхом унесення необхідних поправок у робочому порядку впродовж порівняно коротких термінів.

Отже, використання прийомів проектного менеджменту в Україні наразі не є настільки ж ефективним, як в досліджених нами країнах. Зайва бюрократія, корупційні схеми та некомпетентність фахівців, задіяних у проектній діяльності державної сфери є вагомим недоліком на шляху до покращення життя всередині України.

Для написання третього розділу магістерської роботи ми поставили перед собою лише одне вагоме завдання – виокремити рекомендації з розроблення та управління проектами в публічній сфері України.

З точки зору опрацьованого матеріалу ми дійшли до висновку, що найкращою рекомендацією для публічної сфери України буде звернення до міжнародного досвіду запровадження проектної діяльності у процес державного управління.

Зазначимо декілька основних видів інновацій в управлінні публічною сферою:

1. Впровадження моделі державного управління «електронний уряд». Ініціатива впроваджувалася для того, щоб полегшити адміністративне навантаження, підвищити якість і швидкість надання державних послуг, модернізувати державне управління та ін. До країн, що впроваджували інноваційну технологію належать: Австрія, Бельгія, Данія, Німеччина, Греція, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Іспанія, Швеція, Болгарія, Кіпр, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Мальта, Румунія, Ліхтенштейн, Норвегія;

2. Адміністративні спрощення (спрощення правил реструктуризації державного сектора, що проявляється в усуненні бар'єрів, що виникають при бюрократичній структурі управління). Країни, що використовували таку ініціативу: Бельгія, Німеччина, Греція, Фінляндія, Франція, Португалія, Чехія, Угорщина, Латвія, Мальта, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Канада;

3. Державні закупівлі (інновації в державних закупівлях, такі як «green public procurement» (зелені державні закупівлі), електронні закупівлі і т.ін.). Приклади цього типу ініціативи були знайдені в Бельгії, Фінляндії, Мальти, Польщі, Румунії та на Кіпрі;

4. Інноваційна культура: ряд ініціатив, що проявлялися в поширенні інноваційної культури в державному секторі. Приклади були знайдені в Бельгії, у Великобританії, Бразилії, Норвегії та Туреччині та на Кіпрі;

5. Державний сектор інноваційної діяльності: деякі із зазначених ініціатив були спрямовані на поліпшення результатів роботи окремих осіб або організацій (Ірландія, Угорщина, Японія, Туреччина та США);

6. Співробітництво між різними суб'єктами (наприклад, залучення державних та приватних компаній у сферу комунальних послуг). Країни, що використовували таку ініціативу: Данія, Нідерланди, Великобританія, Латвія, Словенія.

Отже, впровадження інновацій у формі інноваційних програм в повній мірі реалізується у державному управлінні, у тому числі управлінні

бюджетними ресурсами, як в країнах близького та далекого зарубіжжя, так і в Україні. Різниця лише у підходах до організації процесу управління.

Тому для впровадження проектного підходу в сферу державного управління з точки зору забезпечення ефективності реалізації державних програм необхідно:

- сформувати проектну сферу, контури проектного управління на рівні відомств, в регіонах з урахуванням міжнародних стандартів (зادля ознайомлення з глосарієм і описом базових процесів) та ув'язкою зі стратегічним плануванням державних програм (для чіткого розуміння цілей і пріоритетів);
- сформувати історію успіху тих програм, які реалізовані як пілотні проекти, щоб показати ефективність використання проектного підходу та його поступове впровадження на базі розроблених рекомендацій;
- формування системи оцінювання ефективності реалізації проекту в сфері державного управління за конкретними індикаторами розробити класифікації проектів та підходів на базі практичного досвіду, що дозволить нівелювати недоліки єдиної методики оцінки для всіх проектів, та відповідно полегшити процес аналізу і управління ризиками;
- підвищити компетенції керівників і членів проектних команд з проведенням обов'язкової оцінки відповідності їх кваліфікації.

У багатьох країнах відбувається перехід від управління окремими проектами до управління портфелем проектів. Такий перехід здійснюється лише в тих країнах, де управління проектами та програмами вже сформувалося, застосовується досить тривалий період часу та досягло належного рівня зрілості (Велика Британія, Австралія, США, Канада, на початковій стадії – Нова Зеландія) [61]. Невід'ємною складовою реалізації проектів та програм в

бюджетній сфері, роль якої посилюється в умовах обмеженості бюджетних коштів, є обґрунтованість прийнятих рішень. Управління портфелем проектів для реалізації масштабних проектів державного значення надає можливість: спрямовувати обмежені ресурси на проекти, які є найбільш важливими для досягнення цілей соціально-економічного розвитку міста, області, країни; аналізувати показники ефективності та вартості проектів протягом усього їх життєвого циклу з метою прийняття рішення про введення в портфель нових проектів або про закриття збиткових та мало ефективних проектів; виявити та вилучити неперспективні і дублюючі проекти.

Отже, досвід зарубіжних країн є важливим орієнтиром для побудови ефективної системи управління інноваційними проектами і програмами в Україні. У цьому зв'язку дуже важливо визначити критичні фактори успішного управління проектами та програмами, спираючись на досвід розвинених країн.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Балашов В. Г. Механизмы управления организационными проектами / В. Г. Балашов, А. Ю. Заложнев, Д. А. Новиков. – М.: ИПУ РАН, 2016. – 84 с
2. Вісящев В. А. Науково-методичні основи управління проектами: Економічний аспект.: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра економічних наук: спец. 08.02.03 – „Організація управління, планування і регулювання економікою”/ В. А. Вісящев; Науково-дослідний економічний інститут економіки та з питань європейської інтеграції України. К., 2013
3. Управленческий консультант. Настольная книга руководителя. – К.: ТзОВ «БУК», 2015. – 384 с
4. Безверхнюк Т. Наукова школа «Управління проектами в публічній сфері»: здобутки та перспективи / Т. Безверхнюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – Вип. 3 (спец. вип.). – С. 222-227. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2015_3%28spets. 37
5. Борзенко-Мірошніченко А. Управління регіональною освітою у відповідності до парадигми публічного адміністрування: проектно-орієнтований погляд / А. Борзенко-Мірошніченко // Управління проектами та розвиток виробництва : зб. наук. пр. – Луганськ : вид-во СНУ ім. В.Даля, 2008. – № 3 (27). – С. 87–92.
6. Знаменська М. Медико-соціальне обґрунтування системи комунікацій в охороні здоров'я: автореф. дис. / М. Знаменська. – Нац. мед. акад. післядиплом. освіти ім. П. Л. Шупика. – Київ, 2016. –39 с.
7. Копитько О. Системний проектно-орієнтований підхід щодо публічного управління стратегічним розвитком в Україні/ О. Копитько // Економічний простір. – 2015. – № 95. – С. 92–101

8. Кузнякава Т. Моделювання як аналітичний метод у державному управлінні / Т. Кузнякава // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління. – 2014. – Вип. 2. – С. 49–56.
9. Пітерська В. Застосування проектно-орієнтованого підходу в управлінні інноваційною діяльністю / В. Пітерська // Вісник Нац. техн. ун-ту «ХПІ» : зб. наук. пр. Серія : Стратегічне управління, управління портфелями, програмами та проектами . – Харків : НТУ «ХПІ», 2016. – № 1 (1173). – С. 35–42.
10. Теліженко О. Проектно-орієнтований підхід до організації навчального процесу / О. Теліженко, В. Лук'янихін, Н. Байстрюченко // Вісник Нац. техн. ун-ту «ХПІ» : зб. наук. пр. Серія : Стратегічне управління, управління портфелями, програмами та проектами – Харків : НТУ «ХПІ», 2016. – № 1 (1173). – С. 30–35. doi : 10.20998/2413-3000.2016.1173.6.
11. Белявцева В. Основи грантрайтингу та управління проектами в публічній сфері : метод. рек. для органів влади та недерж. орг-цій / Авт. кол.: В. Белявцева, А. Гнатенко, О. Зінченко та ін. ; за заг. ред. О. Кулініча. — Харків : Золоті сторінки, 2017. — 148 с.
12. Мазур І. Управління проектами / І. Мазур, В. Шапіро, Н. Ольдерогге. – Москва: Омега – Л, 2004. – 664 с.
13. Безверхнюк Т. Проектно-орієнтований підхід як нова філософія організації управління державними програмами і проектами / Т. Безверхнюк // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. Серія «управління»– Київ, Академія муніципального управління, 2011. – Вип. 3/2011. – С. 17–24.
14. Євтухова Т. Управління проектами розвитку/ Т. Євтухова, Ю. Легенько, Р. Міщенко, О. Родіонов, О. Руденко//Навчально-методичний посібник: ДП «Укртехінформ» – Київ, 2013. – 291 с.
15. Ковбасюк Ю. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. Ковбасюк, К. Ващенко, Ю. Сурмін.– К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с

16. Ноздріна Л. Управління проектами: Підручник /Л. Ноздріна, В. Ящук, О. Полотай — К.: Центр учбової літератури, 2010. — 432 с.
17. Куйбіда В. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. Куйбіда, М. Білинська, О. Петроє та ін. // – Київ : НАДУ, 2018. – 224 с.
18. Абрамов Н. Управление проектами: Учебное пособие / Н. Абрамов, Н. Мотовилов, Н. Наумов. — Нижневартовск, 2008. — 197 с.
19. Довгань Л. Управління проектами для підготовки магістрів галузі знань 07 «Управління та адміністрування» спеціальності 073 «Менеджмент» спеціалізації: «Менеджмент і бізнес-адміністрування», «Менеджмент міжнародних проектів», «Менеджмент інновацій», «Логістика» / Л. Довгань, Г. Мохонько, І. Малик. – Київ: КПП ім. Ігоря Сікорського, 2017. – 420 с.
20. Єгорченков О. Азбука управління проектами. Планування : навч. посіб. / О. Єгорченков, Н. Єгорченкова, Є. Катаєва. – Київ : КНУ ім. Т.Шевченка, 2017. – 117 с.
21. Стандарти управління проектами: клуб проектних менеджерів. [Електронний ресурс]. – Сайт Клуба проектних менеджерів pm-Club. – Режим доступу: <http://info.pm-club.org/standarty>
22. Project Management Body of Knowledge. [Електронний ресурс]. – Вікіпедія – вільна енциклопедія. – Режим доступу: http://ru.wikipedia.org/wiki/Project_Management_Body_of_Knowledge
23. Стандарти. Что такое стандарт? [Електронний ресурс]. – Сайт ІСО (ISO) – Режим доступу: <http://www.iso.org/iso/ru/home/standards.htm>
24. Руководство к своду знаний по управлению проектами. Руководство РМВОК. 6-е издание. – Москва: Олимп-Бизнес. – 2018, 792с.
25. PRINCE2. [Електронний ресурс]. – Вікіпедія – вільна енциклопедія. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/wiki/PRINCE2>
26. P2M «A Guidebook of Project and Program Management for Enterprise Innovation». – Japan: The Project Management Association of Japan (PMAJ) – 2005.
27. Рекомендація Ради щодо ефективних державних інвестицій на різних рівнях управління 12 березня 2019 р. Електронний ресурс. Режим

доступу: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Державні інвестиції.pdf>. Доступ від: 15 жовтня 2020 р.

28. Дабла-Норріс Е. Інвестування в державні інвестиції: індекс ефективності державних інвестицій/ Дж. Брамбі, А. Кіобе, З. Міллс та К. Папагеоргіу //Робочий документ МВФ WP / 11/37. – 2011.

29. Державна казначейська служба України. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua>. Доступ від: 29 жовтня 2020 р.

30. Закон України «Про інвестиційну діяльність»: станом на 11.12.2020 р./ Верховна Рада України. – Офіц. вид. – Київ: Парлам. вид-во, 1991. – №1560– 646 с.

31. Закон України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць»: станом на 01.01.2013р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – Київ: Парлам. вид-во, 2013 – №32 – 410 с.

32. Закон України «Про інноваційну діяльність»: станом на 05.12.2012 р./ Верховна Рада України. – Офіц. вид. – Київ: Парлам. вид-во, 2002 – №36 – 266 с.

33. Закон України «Про державно-приватне партнерство»: станом на 30.09.2020 р./ Верховна Рада України. – Офіц. вид. – Київ: Парлам. вид-во, 2010 – №40 – 524 с.

34. Оцінка ефективності управління державними інвестиціями. Вашингтон, округ Колумбія, США: Світовий банк, 2012, [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/271141468338061859/Ukraine-Державні інвестиції-управління-оцінка результатів діяльності>. Доступ від 09 листопада 2020 р.

35. Звіт про результати управління державними фінансами. Київ, Україна: Світовий банк, 2016. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMPR-Public-EN.pdf>. Доступ від: 09 листопада 2020 р.

36. Деякі питання управління державними інвестиціями / Кабінет міністрів України// Наказ №571 від 22 липня 2015. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-%D0%BF?lang=uk>.

37. Про затвердження Порядку моніторингу стану розвитку держаних інвестиційних проектів /Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Наказ № 1785 від 25.10.2016. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1508-16>.

38. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про інвестиційну діяльність « щодо державних інвестиційних проектів»: станом на 20.04.2017 р./ Верховна Рада України. – Офіц. вид. – Київ: Парлам. вид-во, 2017 – №18 – 221 с.

39. Про порядок ведення Державного реєстру інвестицій / Кабінет Міністрів України//Наказ № 1062 від 27.12.2017р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1062-2017-%D0%BF>.

40. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок затвердження інвестиційних програм і проектів будівництва та проведення їх державної експертизи» № 1269 від 31 жовтня 2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon4.rada.gov.ua/laws>

41. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»: станом на 01.12.2020р./ Верховна Рада України. – Офіц. вид.. – Київ: Парлам. Вид-во, - 2011. – 343 с.

42. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» : станом на 01.12.2020./ Верховна Рада України. – Офіц. вид. – Київ: Парлам.вид-во. – 2017. – 315 с.

43. Кодекс цивільного захисту України : прийнятий Верховною Радою України 02.12.2012 № 5403-VI: текст із змін. станом на 16.10.2020р./ М-во юстиції України. – Офіц. вид. – Київ: Укрправінформ, 2020. – 458 с.

44. Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких

постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2020.- Київ – №560.

45. Про затвердження Порядку проведення державної експертизи інвестиційних проектів: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2011. – Київ – №701.

46. Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2016. – Київ – №70.

47. Про затвердження Методики проведення державної експертизи інвестиційних проектів та форми висновку за її результатами: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.03.2013. – Київ – №243.

48. Про затвердження Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, і утворення комісії Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з оцінки та конкурсного відбору інвестиційних проектів: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.06.2012. – Київ - №697.

49. Про деякі питання підготовки документів для реалізації проектів соціально-економічного розвитку: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 20.06.2013. – Київ – №699.

50. Порядок розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка. Затверджено: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 19.06.2012. – Київ – №724.

51. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.11.2012. – Київ – №1279.

52. Безверхнюк Т. Технологія управління соціальними проектами / Т. Безверхнюк, А. Левицький, К. Пеклун, І. Руда, І. Сенча, Т. Сивак. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. – 292 с.
53. Чернов С. Комплексна експертиза публічних проектів в управлінні регіональним розвитком/С. Чернов//Ефективність державного управління. – 2017 – Вип.2(51).
54. Козаченко Т. Публічне управління на засадах проектного менеджменту: сучасний погляд / Т. Козаченко. // Серія: Державне управління. – 2018. – С. 50–55.
55. Старченко Г. Проактивне управління проектами в публічній сфері. // Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток /Г. Старченко// – Чернігів: Чернігівський національний технологічний університет. – 2017. – с. 84 -91.
56. Чернов С. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене. РВВ ЗДІА – Запоріжжя:, 2017. 608 с.
57. ДСТУ ISO 10006:2005. Системи управління якістю. Настанови щодо управління якістю в проектах: (ISO 10006:2003, IDT). – Надано чинності 2007–08–01. – К.: Держспоживстандарт України, 2007. – IV, 27 с.
58. ISO 21500:2012 Guidance on project management [Електронний ресурс] / Міжнародна організація зі стандартизації. – Режим доступу : http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=50003
59. Керівництво з управління інноваційними проектами і програмами організацій: монографія // Переклад на українську мову під редакцією проф. Ярошенка Ф.О. / К.: Новий друк, 2010. – 160 с
60. Чемерис А. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України : практ. посіб. / Анатолій Чемерис ; Швейц.–укр. проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". – Київ : DESPRO, 2012. – 76 с

61. Portfolio Management Making the Most of Limited Resources: Harnessing Program Management To Empower State and Local Governments [Електронний ресурс]. – VA : RG Perspective. – 2013. – Режим доступу : <https://www.robbinsgioia.com/downloads/perspectives/pm-making-the-most.pdf>.
62. Мельник Т. Стан та перспективи розвитку проектного менеджменту в Україні / Т. Мельник // Торгівля, комерція, підприємництво. - 2011. - Вип. 12. - С. 103-106
63. Чаркина Е. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: Научный доклад. – М.: ИЭ РАН, 2017. – 54 с.
64. Буріменко Ю. Управління проектами / Ю. Буріменко, А. Щуровська, Л. Галан, І. Лебедева. Навчальний посібник. – Одеса: ОНАЗ ім. О.С. Попова, 2017. – 208 с.
65. Подольська О. Використання проектного підходу в публічній сфері/ О. Подольська, В. Краля//Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка. – 2019. – Вип. 200. – С. 256-264
66. Соболев В. Світовий досвід управління проектами./В. Соболев// Харків: Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця. – с. 1-7
67. Гавкалова Н. Застосування проектно-орієнтованого підходу до вдосконалення регіональних систем публічного адміністрування/ Н. Гавкалова, Т. Власенко / Вісник НТУ «ХП». Серія: Стратегічне управління, управління портфелями, програмами та проектами. – Х. : НТУ «ХП», 2017. – № 2 (1224). – С. 58–63.
68. Азарова І. Порівняльна характеристика методів управління проектами в публічній та комерційній сферах / І. Азарова // Теоретичні та прикладні питання державотворення. - 2019. - Вип. 25. - С. 27-31.

69. Куліченко В. Управління інноваційними проектами та програмами: зарубіжний досвід та вітчизняна практика/ В. Куліченко//Ефективна економіка – Дніпро, 2016. – Вип.1.
70. Лутай Л. Теоретичні засади управління проектами в публічній та соціальній сферах/Л. Лутай// Нова економіка і зміни у світі праці – 2018. – Вип.2.
71. Тараненко І. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері: світовий досвід та перспективи розвитку в Україні/І. Тараненко, О. Охінько//Бюлетень Міжнародного економічного форуму – 2011. – Вип.1(4).
72. Михненко А. Публічне управління та національна безпека : монографія / А. Михненко, Н. Грущинська, Ю. Нестеряк, Я. Жовнірчик, І. Дейнега, В. Приходько, М. Ніжніков, Е. Макаренко, О. Поліщук, І. Чібісова ; за ред. д-ра іст. наук, проф. А. Михненка і д-ра екон. наук, доц. Н. Грущинської. — Київ : НАУ , 2019. — 340 с.
73. Войтович Р. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): Монографія / За заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В. Князева. - К.: Вид-во НАДУ, 2007. - 680 с.
74. Валевський О. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства: Монографія. - К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 217 с.
75. Гусєв В. Державна інноваційна політика: методологія формування та впровадження : монографія / В. Гусєв. — Донецьк : Юго-Восток, 2011. — 624 с.
76. Соловйов С. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / С. Соловйов, Н. Грицяк//Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Каф. інформ. політики та електрон. урядування. — Київ: К.І.С., 2015. — 320 с.
77. Афонін Е. Удосконалення державно-управлінських відносин в умовах трансформації українського суспільства : монографія /Е. Афонін, Я. Бережний, О. Валевський. – К. : НАДУ, 2014. – 268 с.

78. Сквірський І. Громадський контроль за публічним управлінням у зарубіжних країнах: загальні засади організації та здійснення/ І. Сквірський// Європейські перспективи – 2013. – Вип. 7.

79. Ричкіна Л. Тенденції та перспективи застосування проектного менеджменту для розвитку територіальних громад/Л. Ричкіна//Ефективність державного управління – 2015. – Вип.44.

80. Гонорська А. Використання проектно-програмного менеджменту у міжнародному бізнесі/ А. Гонорська//Міжнародна економіка та менеджмент. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2012 – Вип. 4.

81. Шаров Ю. Застосування принципів стандарту Р2М у публічно-управлінській діяльності/ Ю. Шаров, В. Молоканова // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. /Нац. акад. держ. управ. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. управ.. - Д. :ДРІДУ НАДУ, 2012. - Вип. 1(12). - С. 48-56. - Бібліогр. : с. 56

82. Єгорченков О. Азбука управління проектами. Планування : навч. посіб. / О. Єгорченков, Н. Єгорченкова, Є. Катаєва. – Київ : КНУ ім. Т.Шевченка, 2017. – 117 с.

83. Куйбіда В. Публічне управління : термінол. слов. / :В. Куйбіда, М. Білинська, О. Петрос. – Київ : НАДУ, 2018. – 224 с.

84. Скидан О. Публічне управління та адміністрування : навч. посібник / О. Скидан, В. Якобчук, Н. Дацій, Є. Ходаківський– Житомир : ЖНАЕУ, 2017. – 705 с.

85. Ващенко К. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; К. Ващенко, Ю. Сурмін . – К.; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

86. Олійник Р. Проектний менеджмент: особливості ключових концептів та застосування у публічному секторі / Р. Олійник// право та державне управління – 2019 – Т.2. – с. 147-151

87. Конституція України : закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.