

*О.В. Пономаренко,*  
к.е.н., доц. кафедри  
іноваційного менеджменту  
та управління процесами Дон ДУУ

## **МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ПРОЕКТІВ**

*Описано організаційно-економічний механізм взаємодії учасників реалізації державних проектів.*

**Ключові слова:** організаційно-економічний механізм, реалізація державних проектів.

Сучасна ситуація в економіці України вимагає вирішення кардинальних взаємозалежних проблем переходу до ринкових форм і методів господарювання, їхнє розв'язання передбачає реалізацією різних програм і проектів як на державному, так і на регіональному рівнях.

Реалізація будь-якого проекту пов'язана з невизначеністю й ризиками. У практиці виконання державних програм зустрічається безліч прикладів невдалого їхнього завершення, або навіть повного провалу. Наприклад, за даними організації General Accounting Office, аналіз 940 цивільних і військових проектів США показав, що зміни їхнього змісту, інфляція, збільшення обсягу й вартості робіт виявилися причиною збільшення остаточної вартості проектів у середньому на 75 % [1].

У вітчизняній практиці одним з негативних результатів реалізації проектів є зростання обсягу незавершеного будівництва. За даними Донецького обласного управління статистики, на початок 2006 р. тільки кількість недобудованого житлового фонду по м. Донецьку становить 81, а будівництво 20 з них припинено через відсутність фінансування (про це повідомляє А.А. Лукьянченко у “Курсі відкритих лекцій для студентів вузів м. Донецька на тему “Стратегія розвитку міста”). Багато проектів зірвано через невиконання графіку постачань сировини, матеріалів, їхній дефіцит, обмеженість споживання електроенергії, неплатежі і відсутність реальних інвестиційних ресурсів.

Метою даної статті є визначення механізму реалізації державних проектів, який дозволить здійснити вибір оптимального сценарію їхньої реалізації.

Закордонний досвід показує, що однією з основних умов реалізації проектів і програм є опрацювання організаційно-економічного механізму. Цей механізм формується на стадії розроблення проекту і являє собою форму взаємодії його учасників [2].

Організаційно-економічний механізм необхідний, по-перше, для впевненості в реалізації проекту та неможливості його зриву через несумлінність будь-кого з учасників. По-друге, не знаючи облікової політики учасника, умов його взаємин з іншими учасниками, неможливо правильно визначити або оцінити результати й витрати роботи учасника, що є головним у визначенні ефективності проекту. І, по-третє, правильно дібраний організаційно-економічний механізм сприяє підвищенню результативності проекту та робить його менш ризикованим.

Організаційно-економічний механізм реалізації проекту включає такі елементи: регламентаційні (нормативні) документи, схеми фінансування, умови використання ресурсів і продукції, зобов'язання учасників, заходи підтримки реалізації проектів, систему управління й облікову політику (рисунок).

*Нормативна документація* повинна описувати порядок підготовки й реалізації проектів, що включає строки підготовки й надання інформації, порядок узгодження і внесення змін та ін. До основних проектних документів зараховують: інвестиційну пропозицію, інвестиційний меморандум (резюме проекту), декларацію про наміри, техніко-економічне обґрунтування або бізнес-план проекту, рішення про інвестування, проектно-кошторисну документацію, тендерну документацію, загальний план проекту, контрактну документацію. Зазначені документи описують взаємодію учасників проекту виходячи з умов, відбитих у проектних контрактах. Кожний із учасників проекту (постачальники, банки, підрядники, проектні організації) можуть мати свій порядок, тому керівник проекту зобов'язаний їх враховувати під час планування й координації діяльності учасників.

Заходи щодо підготовки контрактів (договорів, угод) та інших юридичних документів (уставів, протоколів про наміри та ін.), адміністрування контрактів

забезпечують зниження ймовірності виникнення ризиків в учасників проектної діяльності та контроль підготовки й реалізації юридичних документів.



Рис. 1 Структура організаційно-економічного механізму реалізації державних проектів

*Схеми фінансування інвестицій* залежать від багатьох умов. Проект може фінансуватися з державного бюджету й за допомогою позикових коштів (проектне фінансування, кредитування, випуск облігацій, лізинг). Як показує практика, до найбільш ризикованих видів належить проектне фінансування (ПФ), що являє собою різновид банківського кредитування проектів. Вирішуючи питання про джерела фінансування, розглядають різні схеми, серед яких такі: фінансування з використанням різних форм лізингу; надання кредиту експортерів або підрядникові, покупцеві проектного продукту; форфетування контрактів на поставку інвестиційних товарів і здійснення підрядних робіт; передача вимог банками шляхом розміщення кредиту серед інвесторів (метод секьюритизації) та ін.

Усі ці схеми впливають на визначення ефективності реалізації проекту й на розподіл ризиків серед учасників. Оцінка ефективності схеми проекту залежить від використання джерел “внутрішнього” фінансування. Ефективність, а, отже, і ризикованість проекту, змінюється під час резервування частини доходів від проекту для фінансування майбутніх витрат (у вигляді ремонтного фонду) або виплати частини прибутку у вигляді дивідендів з одночасним одержанням інвестиційної позики замість її реінвестування.

На етапі оцінки ефективності участі у проекті склад, що залучається, майна може змінитися, якщо організаційно-економічний механізм реалізації проекту передбачатиме, наприклад, не придбання якого-небудь майна (найчастіше – устаткування), а одержання його на умовах оренди (лізингу) або, навпаки, придбання якого-небудь майна (наприклад, транспортних засобів) замість їхньої оренди. З цією метою важливо визначити взаємини учасників проекту і сторонніх організацій із приводу кожного виду використовуваного у проекті майна.

*Умови використання ресурсів і результатів між учасниками* можуть передбачати бартерний обмін, надання товарних кредитів, використання пільгових цін для взаємних розрахунків, безоплатну передачу основних коштів у постійне або тимчасове користування та ін. Особливе значення при цьому матиме ціноутворення та умови взаємних розрахунків. Найчастіше товари, роботи й послуги оплачуються за ринковими цінами. Разом з тим для окремих типів проектів ситуація може бути іншою. Наприклад, якщо акціонером створюваного державного підприємства буде споживач його продукції, проект може передбачати продаж йому продукції за пільговими цінами. У разі, якщо провадиться продаж виробленої продукції між учасниками проекту, ціна може встановлюватися централізовано й відрізнятися від ринкової. При цьому одночасно спотворюються показники ефективності функціонування цих підприємств через вплив такої структури на розподіл грошових потоків між підприємствами.

Так, у видобувному секторі економіки проекти, створені на основі угод про розподіл продукції, можуть передбачати метод розподілу виробленої продукції, за винятком плати за право видобутку (роялті), на дві складові – “компенсаційну” (передану у власність інвестора) і “прибуткову” продукцію, а також розподіл прибуткової продукції між державою та інвестором. Під час укладання угод про розподіл продукції можна встановити разові платежі (бонуси) у зв’язку із досягненням певного результату, або щорічні платежі за проведення пошукових і розвідних робіт (ренталс), установлені на одиницю площі використовуваної ділянки надр.

Можуть також передбачатися регулярні платежі, встановлені у відсотковому відношенні до обсягу видобутку або вартості виробленої продукції, або у грошовій, або в натуральній формі. У разі, якщо в період дії угод про розподіл продукції законодавством і правовими актами суб’єктів місцевого самоврядування будуть установлені норми, які погіршують комерційне становище інвестора, до цих угод варто вносити зміни, що забезпечують інвесторові комерційні результати, які могли бути ним отримані при застосуванні законодавства, що діяло на момент укладання угоди. Тому в розрахунках ефективності можна не враховувати політичні ризики.

Проекти на умовах угоди про розподіл продукції привабливі для інвесторів, насамперед, можливістю одержання доступу до природних ресурсів, зниженням ризику за рахунок відшкодування витрат у натуральній формі, стабільністю оподаткування. Для держави укладання угоди дозволяє: залучити інвестиції для розробки малоефективних родовищ; контролювати реалізацію проекту шляхом ув’язування частки прибуткової продукції з фактичною (нагромадженою) прибутковістю; зацікавити інвестора в кінцевому результаті проекту й раціональному використанні природних ресурсів.

*Зобов’язання учасників під час реалізації проекту* обумовлюються відповідними контрактами. Основними інструментами управління ризиками при реалізації контрактів є юридичні й фінансові (матеріальні) гарантії, страхування, резервні фонди. У текстах контрактів формулюються не тільки

зобов'язання сторін і санкції за їхнє порушення, але й необхідні гарантії (забезпечення), умови страхування. Великі проекти найчастіше передбачають боргове фінансування. Проблема забезпечення кредиту, що виникає при цьому, може бути вирішена за допомогою таких механізмів: задатку, банківської гарантії або поручительства, застави.

*Засоби підтримки реалізації проекту та/або його учасників* можуть бути як організаційними (наприклад, дозвіл на реалізацію проекту або включення проекту до регіональних програм), так і фінансовими (наприклад, бюджетне фінансування або податкові пільги). Можуть бути використані такі особливості організаційно-економічного механізму реалізації подібних проектів: залучення приватних інвесторів як учасників державних проектів; використання сприятливого податкового клімату при реєстрації проекту у спеціальних економічних зонах або на територіях пріоритетного розвитку; залучення до участі у проекті світових фінансових інститутів, відстрочення або реструктуризація виплати податків; підключення до проекту венчурних фірм, що спеціалізуються на фінансуванні ризикових інноваційних проектів.

*Система управління й координації реалізації проекту* забезпечує (при можливих змінах умов реалізації) належну синхронізацію діяльності учасників, захист інтересів кожного з них і своєчасне коригування їхніх наступних дій з метою успішного завершення проекту. Витрати й результати проекту визначаються передбаченими у проекті діями. При цьому мається на увазі, що всі такі дії будуть виконуватися точно в строк (проект перетворюється на “план-розклад”).

Специфічною інфраструктурою, що забезпечить ефективну реалізацію проекту (портфеля проектів) у рамках системи комп'ютерних, комунікаційних та інформаційних технологій і відпрацьованих стандартів здійснення діяльності й комунікацій, є проектний офіс.

Організаційно-економічний механізм реалізації проекту повинен забезпечувати адаптацію проекту до мінливих умов, коригування перебігу реалізації проекту залежно від одержуваної інформації. Відповідно, у змісті

проекту варто відбити певну “стратегію” – деякий набір інструкцій, що визначають дії учасників проекту в тих або інших ситуаціях, які можуть виникнути у процесі реалізації проекту. При цьому проект із “плану-розкладу” перетворюється на “план-інструкцію”, що визначає поведінку учасників не тільки у “штатних”, але й у “позаштатних” ситуаціях.

У проектних матеріалах важливо описати й конкретизувати ліквідаційні процедури, які на момент припинення проекту повинні забезпечити найбільш ефективну ліквідацію підприємства, найбільш повне задоволення вимог інших учасників проекту й контрагентів. При цьому варто врахувати здійснення ліквідаційних витрат (наприклад, демонтаж будинків і рекультивацію земельних ділянок), реалізацію активів підприємства, розрахунки з кредиторами й акціонерами.

Залишається помітити, що саме на цьому етапі остаточно визначаються грошові потоки учасників і встановлюється його ефективність для кожного з них. Зокрема, тут може з’ясуватися, що хтось з учасників (наприклад, банк, що кредитує) зазнав збитків або дістав прибуток менше, ніж він розраховував. Таким чином, сама по собі фінансова реалізованість проекту не означає його ефективності – навпаки, ефективність проекту може бути оцінена лише за той період, протягом якого проект був фінансово реалізованим.

*Облікова політика учасників* є важливим елементом механізму проектування й реалізації проекту. Ефективність проекту оцінюється співвідношенням витрат і доходів. Щодо розрахунку ефективності проекту діє презумпція невинності – проектні показники вважаються точними та обґрунтованими, доки належним чином не встановлено, що це не так. Величина витрат (доходів) і методика їхнього розрахунку в реальному проекті визначаються саме механізмом взаємин учасників проекту, їхньою обліковою політикою.

Під час розроблення проекту зазвичай зіставляється декілька його варіантів, які можуть різнитися не лише технічними параметрами, але й організаційно-економічним механізмом. Тому проектування (вироблення

найкращого варіанта), повинно передбачати оптимізацію організаційно-економічного механізму реалізації проекту, включаючи й облікову політику підприємства.

У широкому розумінні облікова політика охоплює сукупність способів і методів бухгалтерського обліку. У вузькому – вона являє собою документ, що зветься “Положення про облікову політику підприємства” і затверджується керівником підприємства. Цей документ визначає методику й техніку бухгалтерського обліку на досить тривалий термін. Так, обліковою політикою визначається, яку продукцію вважати “готовою”, а яку – “реалізованою”, порядок обліку витрат на проведення ремонту основних засобів, метод визначення вартості матеріальних ресурсів, списуваних у виробництво, методи розподілу окремих видів загальновиробничих витрат за видами продукції, метод нарахування амортизації й ін.

Залежно від облікової політики змінюється прибуток підприємства, отже, і податок на прибуток, чистий прибуток і розміри виплачуваних акціонерам дивідендів. Відповідно підвищуються й ті або інші види ризиків у різних учасників проекту.

Загальна схема оцінки державних проектів за умов ризику повинна описувати всі сценарії реалізації проекту (або у формі перерахування, або у вигляді системи обмежень на рівень основних технічних, економічних та інших параметрів проекту). При цьому за кожним сценарієм необхідно досліджувати вплив у відповідних умовах організаційно-економічного механізму реалізації проекту на зміну грошових потоків учасників, забезпечення фінансової реалізованості проекту й визначення умов його припинення у разі перевищення встановленого припустимого рівня ризику. Проект вважається абсолютно стійким, якщо він ефективний за всіх сценаріїв, а можливі несприятливі наслідки усуваються заходами, передбаченими організаційно-економічним механізмом проекту.



### Список використаних джерел

1. *Коростелев В.* Проектный менеджмент: достижение целей, несмотря на ограничения // Персонал. – 2001. – № 6. – С. 40-46.
2. *Смоляк С.А.* Учет специфики инвестиционных проектов при оценке их эффективности // Аудит и финансовый анализ. – 1999. – № 3. – С. 71-98.
3. Управление проектами // [www.inkomdata.by/company](http://www.inkomdata.by/company)

#### ***Ронотаренко О.В. Mechanism of State Projects Implementation.***

The organizational and economic mechanism of cooperation of participants realization of a state project.

Key **words**: organizational and economic mechanism, realization of a state project.

#### ***Пономаренко О.В. Механизм реализации государственных проектов.***

Описан организационно-экономический механизм взаимодействия участников реализации государственных проектов.

**Ключевые слова:** организационно-экономический механизм, реализация государственных проектов.