

Дьяченко Я. Я.,

доктор економічних наук, професор,
провідний науковий співробітник
Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України

МЕТОДИЧНІ ПЕРЕВАГИ ПРОЕКТНОГО ФІНАНСУВАННЯ УТВЕРДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ

Обґрунтовано методичні переваги та необхідність поєднання програмно-цільового планування бюджетних програм, формування державних цільових програм та проектного фінансування для раціонального структурування видатків, цільового та результативного використання державних коштів, утвердження інноваційної моделі розвитку економіки.

Ключові слова: інноваційна модель економіки, державне регулювання економікою, бюджетний процес, нормативно-правове забезпечення, програмно-цільовий метод планування, державні цільові програми, проектне фінансування.

Незадовільна структура виробництва товарів і послуг, низька конкурентоспроможність економіки загалом на внутрішньому і зовнішньому ринках, недостатні капітальні інвестиції в основний капітал, стратегічне прагнення країни утвердити інноваційну модель та інші прогресивні цілі та пріоритети розвитку є основними передумовами пошуку шляхів виходу зі скрутного становища: за обмежених фінансових ресурсів забезпечити поступальний розвиток і формування постіндустріальної, нової економіки. Нині в Україні частка виробництва п'ятого технологічного укладу, що переважає в розвинутих країнах, становить 4,2 %, а шостого – менше 0,5 %. За оцінками експертів, пороговим значенням, що свідчить про реальний перехід економіки до інноваційної моделі розвитку, є 15-відсоткова частка високотехнологічного виробництва (сума п'ятого і шостого укладів)¹.

Аналіз статистичних даних, тенденцій зміни розрахункових показників засвідчив, що за період 2000–2011 рр. для сфери капітальних інвестицій характерними були такі пропорції:

- обсяг капітальних інвестицій, зокрема в основний капітал (% ВВП), відповідно становив 17,2–25,8 % та 13,7–21,9 %, з тенденцією до зменшення за останні три роки;
- за джерелами фінансування інвестицій в основний капітал головними інвесторами є підприємства та організації (щороку понад 60 %), важливу роль відіграють кредити банків (близько 15 %), тоді як кошти державного бюджету становлять лише 5–6 % загального обсягу,

¹ Бажал Ю. М. Національна інноваційна система: зарубіжний досвід, стан в Україні / Ю. М. Бажал // Корпоративні структури в національній системі : кол. моногр. / за ред. Л. І. Федулової. – К. : УкрІНТЕІ, 2008. – 476 с.

а частка державних видатків на інвестиції щороку дорівнює лише 0,4–1,0 % ВВП. Для довідки: азіатські “тигри” (Малайзія, Сінгапур, Таїланд, Південна Корея) були схильними до державного інвестування економіки і щороку державні видатки становили 5–10 % ВВП;

- упровадження прогресивних технологічних процесів та освоєння випуску нових видів продукції характеризується низькою активністю інноваційної діяльності підприємств: щороку кожне з них у середньому впровадило один технологічний процес, на два – три підприємства освоєно один ресурсозберігаючий процес та один новий вид техніки;
- співвідношення приросту інвестицій в основний капітал до приросту ВВП (%/%) не мають стабільної динаміки і щороку коливаються в межах 0,7–2, а за досвідом розвинутих країн та експертних оцінок для стабільного приросту ВВП це співвідношення повинно дорівнювати 2,3–2,8²;
- аналіз фінансування наукових та науково-технічних робіт засвідчив, що хоча фактичні обсяги видатків і зросли майже в чотири рази, але щороку становлять лише близько 1 % ВВП³.

У рейтингу Світового банку іноземні експерти в списку найгірших економік присвоїли Україні п'яте місце зі 183 країн, після Ямайки, Гвінеї, Вірменії, Мадагаскару. В глобальному індексі інновацій Україна у 2011 р. посіла 60-те місце, піднявшись на одну позицію порівняно з 2010 р. завдяки бізнесу за незначної ролі держави. За конкурентоспроможністю Україна третя з кінця списку, нижче за неї лише Хорватія і Венесуела. За рівнем корупції Україна займає 134-ту позицію з балом 2,4⁴.

Слід також зазначити, що чинне нормативно-правове та методологічне забезпечення фінансово-бюджетного прогнозування, планування, контролю, аудиту, моніторингу методами програмно-цільового бюджетування, середньострокового та стратегічного планування, державного цільового програмування загалом не забезпечують координацію, налагодження узгодженості напрямів та обсягів фінансування інвестиційно-інноваційної діяльності.

Наявні методи організації та реалізації проектного фінансування включають відпрацьовані етапи виконання робіт: передінвестиційні дослідження (завдання на розроблення ТЕО), розроблення проектно-кошторисної документації (кошторис, бюджет проекту, план фінансування), експертизу проекту (основні вимоги до інвестиційних проектів, аналіз бізнес-плану, поглиблену експертизу проекту), підрядні тендери та контракти (документацію, оцінку пропозицій, закупівлю), фінансове забезпечення (методи фінансування реалізації, оцінку вартості інвестиційного капіталу, раціоналізацію джерел фінансування проекту), упровадження

² *Бесєдін В. Ф.* Макроекономічні проблеми розвитку економіки України / *В. Ф. Бесєдін.* – К. : НДЕІ М-ва економіки України, 2005. – 407 с.

³ Україна у цифрах у 2010 році : стат. зб. – К. : Держкомстат України : Август Трейд, 2011. – 251 с.

⁴ Оценка иностранцами экономики Украины [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://finance.tochka.net/16455-kak-inostrantsy-otsenivayut-economiku-ucrainy>.

проекту (фази проекту, правове регулювання договірних відносин, структуру завдань матеріально-технічного постачання, виробничу стратегію), моніторинг проекту (моніторинг проекту бюджету)⁵.

Аналіз основних положень наведених етапів, операцій з підготовки, прийняття та реалізації проекту свідчить, що їх процедури не передбачають узгодженості з чинним методичним та нормативно-правовим забезпеченням планово-фінансової діяльності в сучасній Україні: Бюджетним кодексом України, програмно-цільовим плануванням видатків, бюджетним програмуванням, державним стратегічним плануванням.

Найсучаснішою системою знань (методологія), розробкою у сфері методології управління проектами і програмами є стандарти P2M, що містять науковий та понятійний апарат щодо проектів, програм, моделей управління, галузей управління, визначення компетентності в управлінні, управління архітектурою, управління інтеграцією, управління виконанням, управління оцінкою, управління спільнотою. Структура стандарту P2M сформована як модель знань з управління інноваційними проектами та програмами на основі місії (фундаментальної місії), проекту (набору проектів), програми (сукупності проектів для досягнення місії), засобів проектного менеджменту (за напрямками та функціями діяльності), засобів програмного менеджменту (стратегії розвитку, фінансової діяльності, напрямів реалізації, інтеграції)⁶.

Для забезпечення впровадження проектного методу фінансування в бюджетному процесі, узгодження кошторисів проектів із бюджетними програмами та з державними цільовими програмами чинне нормативно-правове поле в частині інвестиційно-інноваційної діяльності необхідно доопрацювати так, щоб було обумовлено обов'язковість урахування показників, їх координацію та узгодженість. Насамперед це стосується Бюджетного кодексу України, методики запровадження програмно-цільового бюджетного планування (річного та середньострокового), Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", проекту Закону України "Про державне стратегічне планування", Методичних рекомендацій щодо формування і управління реалізацією державних цільових програм соціально-економічного спрямування. Водночас слід відповідно удосконалити і методику проектного фінансування, передусім передінвестиційних досліджень для формування ТЕО, проектно-кошторисної документації (бюджет і план фінансування проекту), методики експертизи проекту (бізнес-план, вимоги до інвестиційного проекту), фінансового забезпечення.

Перехід до бюджетного планування лише на оновленій основі нормативно-правового та методичного забезпечення можна буде забезпечити, якщо ці матеріали відповідатимуть принципам системності та комплекснос-

⁵ Куриленко Т. П. Проектне фінансування : підручник / Т. П. Куриленко. – К. : Кондор, 2006. – 208 с.

⁶ Азаров Н. Я. Инновационные механизмы управления программами развития / Н. Я. Азаров, Ф. А. Ярошенко, С. Д. Бушуев. – К. : Саммит-Книга, 2011. – 528 с.

ті, повноти та збалансованості, обґрунтованості та ефективності, прозорості та цільового використання бюджетних коштів.

Спочатку потрібно в перерахованих чинних нормативно-правових документах доповнити першу статтю “Визначення термінів” такими поняттями: інноваційна модель розвитку, стратегічні орієнтири, науково-технологічні пріоритети, структурно-інноваційна перебудова промисловості, проектний метод фінансування, розкриття яких у подальших статтях документів стане основою впровадження та використання переваг проектного методу фінансування.

1. До Бюджетного кодексу України доцільно внести такі доповнення чи зміни. Термін та його інтерпретація “видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів...” (ст. 2, п. 13) варто уточнити таким чином: “видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення бюджетних та державних цільових програм, заходів, зокрема на утвердження інноваційної перебудови економіки на основі методу проектного фінансування”. У п. 26 цієї ж статті щодо терміна “інвестиційна програма (проект)...” можна погодитися з наведеним визначенням, але в кінці доповнити словами: “кошторис видатків яких визначається проектним методом”.

Бюджетний запит як один із найважливіших планових документів слід залишити в наведеній редакції, а визначення закінчити словами “та визначених на основі кошторисів проектів”. У визначення терміну “кошторис”, крім наведених роз’яснень, також доцільно включити таке: “складовими частинами якого є кошторис проектів, видатки на бюджетні та державні цільові програми, на інші заходи”. У визначенні паспорта бюджетної програми слід також деталізувати “напрями використання та обсяги бюджетних коштів у розрізі інноваційних проектів, державних цільових програм, бюджетних програм соціально-економічного спрямування”. Термін “програмно-цільовий метод” слід трактувати як “метод бюджетного планування в розрізі бюджетних програм з урахуванням пріоритетів інноваційного розвитку, державних цільових програм та на основі бюджетних запитів, граничних видатків, застосування оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу”.

2. Чинний Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” визначає принципи, систему документів, порядок виконання робіт, повноваження та розподіл функцій між Міністерством фінансів України і Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Інші елементи складного процесу прогнозування і програмування – аналіз, моніторинг, контроль, звітність, а також відсутність у ньому методичної, відомчої узгодженості та строків виконання робіт з економічного та фінансового програмування – в Законі не відображено, що слід вважати недоліком документа. Закон потребує докорінного доопрацювання в напрямі використання вже апробованих методів програмно-цільового бюджетного планування, проектного фінансування, формування та реалізації державних цільових програм. Доопрацювання повинно базуватися на використанні переваг таких методів та забезпеченні на цій основі результативності бюджетних видатків, утвер-

дження інноваційної перебудови економіки та забезпечення конкурентоспроможності.

3. Положення обговорюваного нині проекту Закону України “Про державне стратегічне планування” є подальшим розвитком як теорії управління, так і практики державного регулювання соціально-економічної діяльності, визначення напрямів та засобів досягнення цілей і завдань, пріоритетів програмних документів уряду, Стратегії розвитку економіки. Проект Закону, його зміст та окремі положення характеризуються комплексністю, мають всеосяжний характер, орієнтовані на конкретні дії. Правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи державного стратегічного планування розвитку країни, встановлений загальний порядок розроблення, схвалення, виконання, проведення моніторингу, оцінки матеріалів стратегічного планування, визначення повноважень учасників цього планування є позитивними характеристиками проекту Закону.

Разом із тим у проекті не вказано цільове призначення закону загалом та його положень, тобто не визначено стратегічні цільові орієнтири. Наприклад, досягнення в перспективі соціально-економічних стандартів європейського рівня, чи забезпечення конкурентоспроможності економіки, чи утвердження інноваційної модернізації управління державними фінансами, чи забезпечення структурної перебудови промисловості, чи сукупності цих напрямів розвитку. Стиль наведення положень проекту Закону характеризується відособленістю від конкретних проблем стратегії розвитку. Загалом у ньому наведено переліки, роз’яснення, вказівки.

Пропонуємо визначити мету прийняття закону чи його функціональне призначення: “Стратегічною метою соціально-економічного розвитку України є формування сильної держави з конкурентоспроможною економікою, заможним суспільством на основі глибокого реформування засобів економічної політики, широкомасштабної модернізації виробничих процесів та утвердження структурно-інноваційної моделі зростання, максимального політичного консенсусу та суспільної консолідації громадян”.

У пункті 3 “Складові частини Стратегічного плану” ст. 10 “Стратегічний план розвитку України” складову “програма державних капітальних інвестицій” пропонуємо навести в такій редакції: “програма державних капітальних інвестицій на основі застосування проектного методу формування видатків і узгодження кошторисів інноваційних проектів з обсягами видатків на бюджетні та державні цільові програми”. У цьому ж пункті складову “План залучення та використання фінансових ресурсів міжнародних фінансових організацій, Європейського Союзу та міжнародної фінансової допомоги” доповнити словами “виключно на інвестиційно-інноваційні цілі”.

4. Нормативно-правове забезпечення розроблення та виконання державних цільових програм (ДЦП)⁷ у цілому містить загальні вимоги та методичні рекомендації щодо формування програми: визначення мети, стадій розроблення та виконання, розроблення концепції та проекту програм,

⁷ Про державні цільові програми : закон України від 18.03.2004 № 1621-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 25. — Ст. 352.

порядку затвердження та виконання, внесення змін та здійснення контролю. Програма включає паспорт ДЦП, обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблем, перелік заходів і завдань за виконавцями, строками виконання, обсягами та джерелами фінансування за роками, зокрема за рахунок державного бюджету, розрахунок очікуваних результатів та їх ефективності.

На жаль, ні в Законі України, ні в постанові Кабінету Міністрів України, ні в наказі Міністерства економіки України не обумовлено, що всі регламентуючі положення методики та порядку розроблення ДЦП, затвердження та їх виконання, перелік заходів та очікуваний результат повинні узгоджуватись (відповідати) із цілями та пріоритетами Стратегії соціально-економічного розвитку України, заходами Програми економічних реформ на 2010–2014 роки, Державним стратегічним планом розвитку країни, заходами Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Крім того, перелік заходів, завдань за виконавцями та розрахунок результативних показників, обсягів фінансування, ефективності заходів має також узгоджуватися з відповідними даними бюджетних програм та кошторисів проектів, що в теперішніх умовах обмеженості фінансових ресурсів, вчинення фінансових правопорушень є визначальним аспектом успішності розроблення ДЦП, їх реалізації та забезпечення результативності.

Для виконання цих умов у практичній діяльності необхідне певне доопрацювання Закону України “Про державні цільові програми” та постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм”.

У ст. 2 “Мета і основні умови розроблення державних цільових програм” Закону України “Про державні цільові програми” у сукупності умов розроблення слід вказати: “Мета ДЦП, засоби розв'язання проблем, перелік заходів і завдань, строки виконання, обсяги та джерела фінансування повинні розроблятися головним розпорядником коштів в узгодженості з бюджетними програмами та з відповідною кошторисною документацією на певні проекти”.

Пункт 10 “Визначення оптимальних варіантів розв'язання проблем на основі порівняльного аналізу можливих варіантів” постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм” у розділі “Ініціювання розроблення програм, розроблення та громадське обговорення концепції програми” слід доповнити уточненням: “та порівняльним аналізом характеристик відповідних бюджетних програм, документації проектів та державних цільових програм”. У розділі “Розроблення проекту програми” у п. 28 “Завдання і заходи виконання програми” при розкритті принципів – взаємозв'язаності, повноти охоплення проблем, логічності викладу, відсутності суперечностей і повторів – варто дати уточнення: “з урахуванням узгодженості характеристик і показників ДЦП з відповідними інноваційними проектами та бюджетними програмами”.

Затверджені постановою Кабінету Міністрів України “Про внесення змін у Порядок ініціювання, підготовки і реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, підтримуваних міжнародними фінансови-

ми організаціями” від 30.08.2011 № 887 зміни, без сумніву, є позитивним зрушенням у формуванні сучасних методологічних підходів забезпечення реалізації інвестиційних проектів. Після спільного розроблення документів проекту МФО надає відповідальному виконавцю запрошення на переговори, у зв'язку з чим ці документи виносяться на розгляд Кабінету Міністрів України для прийняття акта про залучення коштів МФО з метою визначення плати бенефіціаром у державний бюджет. На жаль, у цій постанові також не обумовлена необхідність узгодження документальних матеріалів проекту з відповідними бюджетними та державними цільовими проектами з обов'язковим підкресленням, що кошти повинні використовуватися не на реконструкцію чи технічне переозброєння основних засобів праці, а лише на інвестиції в основний капітал, тобто на інноваційні проекти.

5. Найявні методики проектного фінансування інновацій на всіх стадіях процесу – передінвестиційних досліджень, формування проектно-кошторисної документації, експертизи проекту та фінансового забезпечення – не містять визначення умови щодо координації діяльності, узгодження показників формування інноваційних проектів, бюджетних та державних цільових програм, узгодження обсягів фінансування та розрахунків стосовно забезпечення їх ефективності.

Інноваційна модернізація системи управління державними фінансами в контексті визначеної мети, основних завдань та необхідних кроків Програми економічних реформ на 2010–2014 роки можлива за умови досягнення стратегічних цілей та пріоритетів перетворень шляхом утвердження інноваційної моделі розвитку економіки, структурно-інноваційної перебудови промисловості, модернізації інфраструктури і базових секторів, розвитку людських ресурсів на основі цільового і результативного використання державних фінансів, підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

Досягнення зазначених економічних орієнтирів можливе при поліпшенні управління державними фінансами через модернізацію його планування та прогнозування розвитку, підвищення ефективності управління державним бюджетом з використанням при цьому поєднання в плановій і реалізаційній діяльності методів програмно-цільового планування, формування державних цільових програм та проектного фінансування, що в Бюджетному кодексі України та методиці ПЦМ не передбачається. Цей методичний підхід у сукупності з дієвим моніторингом і внутрішнім аудитом грошових потоків і належним доопрацюванням нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу здатний забезпечити цільове та результативне використання державних коштів.