

УДК 336.146 : 341.23 : 001.895

Куліченко В. О.

**ІННОВАЦІЙНІ ПРОЕКТИ ТА ПРОГРАМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ  
УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ: ВИМІР ВІДНОСИН  
УКРАЇНА-ЄС**

Системі управління державними фінансами України наразі притаманна низка проблем та недоліків функціонування, які в умовах посилення співпраці між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС) створюють бар'єри для економічного зростання країни. Зокрема, надмірна централізація бюджетних ресурсів нівелює фінансову самодостатність місцевих бюджетів і територіальних громад, знижує якість надання локальних суспільних послуг, неефективна система управління державним боргом призводить до розбалансування бюджетів усіх рівнів, низька результативність системи державного внутрішнього фінансового контролю призводить до значних фінансових порушень, що, у свою чергу, призводять до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, недосконала система середньострокового планування бюджетів зумовлює реалізацію непослідовної бюджетної політики та розбалансованість бюджетних ресурсів держави, а орієнтація бюджетних видатків переважно на споживання знижує можливості створення умов для інвестиційної та інноваційної діяльності. Понад 70 % фінансових ресурсів держави становлять кошти бюджету, а тому без глибокої модернізації системи бюджетного менеджменту ефективність важелів стимулювання соціально-економічного розвитку нашої держави буде нівельована. За останні 10 років в Україні затверджено велику кількість цільових державних програм, а також найважливіших інноваційних проектів (що фінансуються різними міжнародними організаціями), спрямованих на модернізацію системи управління державними фінансами, у тому числі – бюджетного менеджменту. Проте організація реалізації таких проектів і програм здійснюється на основі функціонального підходу і традиційних бюрократичних процедур.

Такі важливі реформи потребують пошуку нових методів та інструментів реалізації змін. У такому аспекті управління проектами є тим вагомим надбанням, виробленим в практиці приватного сектору економіки, що, як показує зарубіжний досвід, може бути успішно використаним в системі бюджетного менеджменту. Адже, інструменти і методи проектного менеджменту мають важливе значення для досягнення поставлених цілей в рамках конкретних термінів і обмеженого бюджету через оптимальне використання ресурсів. А тому посилення співробітництва України та країн ЄС, що вже досягли значних результатів у впровадженні проектного управління, у даному контексті є актуальним науковим та практичним завданням.

Необхідність та конкретні напрями реалізації змін бюджетного менеджменту України у зв'язку з євроінтеграцією у своїх наукових роботах розглядали такі вітчизняні вчені – І.В. Єдгарова, В.Д. Макогон, Ю.В. Шулик та ін.

Фундаментальні положення теорії управління проектами були обґрунтовані такими зарубіжними вченими як Г. Гант, Л. Гулик, Дж. Келлі та Р. Уолкер. Особливості проектного менеджменту в сфері державного управління висвітлені в роботах таких вітчизняних науковців як Т.Г. Затонацька, О.А. Шиманська, С.Д. Бушуєв, В.А. Рач, Т.М. Боголіб, В.М. Молоканова, А.М. Стівчатий. Побудова ефективної системи управління інноваційними проектами та програмами потребує подальшого вивчення сучасного стану їх реалізації в Україні.

Наразі Європейський Союз значно посилює фінансову підтримку інноваційних проєктів та програм, направлених на модернізацію системи державних фінансів.

Метою роботи є аналіз успіхів та проблем реалізації інноваційних проєктів та програм модернізації системи управління державними фінансами.

Починаючи з 2014 р. відносини між Україною та ЄС почали будуватися у якісно нових напрямках – економічної інтеграції та політичної асоціації. Вагомим поштовхом для цього стало підписання та ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Тому розробка основних напрямів бюджетної політики України надалі відбуватиметься з урахуванням положень програм співпраці з Міжнародним валютним фондом та іншими міжнародними фінансовими організаціями.

Хоча для багатьох сфер глобальна фінансова криза 2008–2009 рр. стала фатальною, для бюджетної сфери вона стала поштовхом для подальшого розвитку та реформування. Зокрема, були здійснені бюджетна і податкова реформи, що беззаперечно мали позитивний фінансовий ефект, хоча, треба відзначити, що подальше реформування бюджетно-податкового регулювання залишається актуальним, особливо у питанні бюджетної децентралізації. Також розпочато реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Як показує зарубіжний досвід у найважчі кризові часи саме реформування бюджетної сфери стає важливою основою для відновлення економічного зростання. Адже бюджетна політика є вагомим інструментом регулювання соціально-економічних процесів [1, с. 64].

Угода про асоціацію з ЄС знову висуває перед Україною ряд вимог щодо подальших змін в бюджетному та податковому законодавстві. У першу чергу йдеться про поглиблення співпраці в управлінні державними фінансами, яка полягає у змінах щодо середньострокового бюджетного планування та прогнозування, удосконалення програмно-цільового підходу у бюджетному процесі та ефективності виконання бюджетних програм, системи внутрішнього фінансового контролю та зовнішнього аудиту, попередження шахрайства та корупції в бюджетній сфері [2, с. 24].

Як бачимо, реформування системи управління державними фінансами є важливою умовою подальшої співпраці між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені Європейського Союзу.

Наша держава вже зробила значні кроки у цьому напрямку, зокрема:

1. Схвалено Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020", що передбачає реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави в рамках векторів розвитку, безпеки, відповідальності та гордості;

2. Затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, що розроблена відповідно до європейських стандартів, на період, що синхронізується з плановими та бюджетними циклами ЄС;

3. Затверджено Стратегію розвитку системи управління державними фінансами та конкретний план заходів щодо її реалізації;

4. Розроблена і введена в практику Програма «Перезавантаження системи державних фінансів України на інноваційних засадах»;

5. Підготовлено проєкт Закону України "Про державне стратегічне планування";

6. Постійно триває вдосконалення нових Бюджетного та Податкового Кодексів;

7. Впроваджено стандарт з управління інноваційним розвитком на основі системи знань P2M, який базується на ціннісному підході реалізації проєктів та програм і є базисом концептуальної моделі інноваційного розвитку системи державних фінансів;

8. Фрагментарно впроваджено систему середньострокового прогнозування на національному рівні, а також на рівні головних розпорядників бюджетних коштів та місцевих

бюджетів, а також триває постійна робота щодо можливості повноцінного застосування механізму середньострокового бюджетного прогнозування;

9. Впроваджено програмно-цільовий метод на рівні державного та місцевих бюджетів, а також відбувається постійне удосконалення нормативно-правового та методологічного забезпечення складення і виконання державного та місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу;

10. Створено Проектний офіс реформ (за фінансової підтримки ЄБРР), що стане постійно діючим центром управління проектами. Проектний офіс реформ, на жаль, матиме статус консультативного органу.

Однак такі нововведення в умовах наявності корупційної складової, бюрократичного характеру управління, ускладнення організаційних та фінансових процедур призводять до додаткових бар'єрів в системі бюджетного менеджменту, а саме ускладнень у роботі та координації дій учасників бюджетного процесу.

Необхідність впровадження інновацій у вигляді проектів та програм обумовлене унікальністю та неповторністю інновацій, особливо у бюджетній сфері та підсилюється дефіцитом часу та обмеженістю фінансових ресурсів. У той же час, дослідження, що було проведене в Данії показало, що до 2020 р. 10 млрд. євро бюджетних коштів можуть бути заощаджені за рахунок впровадження нових технологій, нових знань і процесів у систему управління державним бюджетом [3]. Як показує дослідження NESTA економія державних витрат може скласти від 20 до 60 % за рахунок впровадження інноваційних проектів в бюджетну сферу [4]. Крім того, в огляді країн ЄС за 2014 р. "Щорічний аналіз зростання" (Annual Growth Survey) вказується, що розробка інноваційної програми «Електронне урядування» може допомогти підвищити ефективність бюджетних видатків і знизити їх на 15-20% [5].

Сьогодні в Україні вже розпочався процес реалізації низки інноваційних проектів та програм, які спрямовані на удосконалення системи управління державними фінансами, в тому числі бюджетного менеджменту (табл. 1).

Вивчення досвіду підготовки та реалізації проектів, для здійснення яких залучалися кредити міжнародних фінансових організацій, показує, що основними недоліками реалізації цих проектів в Україні залишаються значне відставання реалізації проектів від запланованих строків через їх довготермінову підготовку, а також недосконалість у системі управління та контролю за їх виконанням. Так, результати контрольних-аналітичних та експертних заходів Рахункової палати України свідчать про неефективне управління та використання державних коштів за напрямком "Реалізація проектів міжнародних фінансових організацій". Окрім того, управління закупівлями здійснюється з недоліками, планування та звітування про закупівлі відбувалося з відхиленнями від встановлених порядків і процедур, проведення тендерів здійснювалося із значними затримками. У деяких регіонах для вирішення проблем низької ефективності реалізації державних програм частково вже використовуються механізми, засновані на впровадженні методів і стандартів управління проектами, програмами та портфелями проектів, проте фрагментарне використання інструментів управління проектами призводить до існування суттєвих проблем на всіх стадіях реалізації проектів і програм.

Тому фінансові організації висувають низку вимог щодо подальшої співпраці. Зокрема, Шведське агентство з міжнародного розвитку наголошує на необхідності удосконалення проектного менеджменту в Україні, особливо в контексті реалізації проектів та програм, направлених на модернізацію управління державними фінансами, зважаючи на високий ступінь невизначеності та залежність проектів та програм реформування від політичної ситуації [6].

Таблиця 1

## Діючі інноваційні проекти та програми модернізації системи управління державними фінансами

Назва проекту (програми)	Загальна вартість	Термін виконання	Донор	Реципієнт/ Бенефіціар
Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження	3 300 000 дол. США	01.10.2011-30.09.2015	Уряд США через Агентство США з міжнародного розвитку	Міністерство фінансів України
Розбудова адміністративних потужностей у сфері державних фінансів	3 000 000 євро	01.11.2011-31.03.2016	Уряд Федеративної Республіки Німеччина через Федеральне Міністерство економічного співробітництва та розвитку Німеччини (BMZ)	Міністерство фінансів України
Гендерне бюджетування в Україні	46 625 844 шв. крон	12.11.2013-31.12.2018	Уряд Королівства Швеція через Шведське агентство з міжнародного розвитку	Міністерство фінансів України
Підтримка електронного управління в Україні	6 400 000 шв. крон	01.09.2012-30.06.2015	Уряд Королівства Швеція через Шведське агентство з міжнародного розвитку	Івано-Франківська ОДА, Івано-Франківська міська рада, Долинська міська рада, Калуська міська рада, Львівська міська рада/ Івано-Франківська ОДА, Львівська ОДА
Проект модернізації державних фінансів	50 000 дол. США	2008-2013 (подовжено до 30.06.2015)	Світовий банк	Міністерство фінансів України
Гармонізація системи державних закупівель України зі стандартами ЄС	3 998 400 євро	05.11.2013-04.11.2016	Європейський Союз	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

Джерело: Побудовано за [7]

Актуальність потреби вдосконалити систему управління проектами та програмами посилилася після приєднання України до Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги (Указ президента України від 19 квітня 2007 р. №325). В основі міжнародних зобов'язань містяться такі принципи управління зовнішньою допомогою [8, с. 46]:

– відповідальність країни-отримувача (Україна повинна мати національний документ розвитку з чіткими стратегічними пріоритетами);

– належне управління державними фінансами (необхідність приведення системи державних закупівель та управління державними фінансами у відповідність до широко визнаних міжнародних норм);

– узгодженість пріоритетів допомоги з пріоритетами національного розвитку України;

– управління, орієнтоване на результат (потреба у розробці системи аналізу результатів впровадження проектів та їхньої відповідності до запланованих стратегічних напрямів).

Перехід до інноваційного характеру реформування системи бюджетного менеджменту є нагальною вимогою сьогодення. Тому, важливо на етапі проведення реформи системи управління державними фінансами, провести налагодження нових інструментів і методів її реалізації для забезпечення виконання цілей і завдань реформи. Таким інструментом реалізації необхідних змін виступає проектний менеджмент. Тільки у цьому випадку можна говорити про можливість таких змін, що в реальній практиці управління в Україні досі не відбувається.

### ВИСНОВКИ

Останніми роками співпраця України та ЄС вийшла на якісно новий рівень: ЄС фінансує та всіляко підтримує інституційні реформи в Україні у формі проектів та програм. Обмеженість бюджетних ресурсів України актуалізує необхідність залучення альтернативних джерел фінансування реформи системи управління державними фінансами, у тому числі бюджетного менеджменту. Донорські та кредитні організації висувують свої вимоги подальшої співпраці з Україною. Однією з таких вимог є організація управління проектами та програмами з використанням кращих практик проектного менеджменту. Тому, впровадження проектного управління в програмно-цільове бюджетування, на нашу думку, стане каталізатором поступальних реформ системи бюджетного менеджменту, а також цілісної системи управління державними фінансами, що, безумовно, буде корисним як для ЄС, так і для України, особливо в сенсі подальшого розвитку приватного іноземного інвестування в Україні завдяки підвищенню прозорості бюджетного процесу та оподаткування, спрощенню бюрократичних процедур та подолання корупції. Впровадження проектного управління в програмно-цільове бюджетування доцільно виконувати у вигляді самостійного проекту з виділеними етапами, що є перспективою подальших досліджень.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Павелко А. Бюджетна політика економічного розвитку / А. Павелко, І. Чугунов // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2015. – № 2. – С. 64–73.
2. Бочі А. Імплементція угоди про асоціацію між Україною та ЄС у торговельній та бюджетно-податковій сферах // В. Філіпчук, А. Бочі, В. Поворозник та ін. – Київ. – 2015. – 64 с.
3. The Danish Governments Productivity Commission: Analysis report [Електронний ресурс] // Copenhagen. – 2013. – 149 с. – Режим доступу: <http://produktivitetskommissionen.dk/media/151231/Analyserapport%20til%20web.pdf>
4. Gillison S. Radical efficiency – Different, better, lower cost public services: Nesta Research paper [Електронний ресурс] / S.Gillison, M. Horne, P. Baeck. – London. – 2010. – P. 44 – Режим доступу: [http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/radical\\_efficiency.pdf](http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/radical_efficiency.pdf)
5. Communication from the commission: Annual Growth Survey 2014 [Електронний ресурс] // Brussels. – 2013. – P. 20 – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_en.pdf)
6. Devine V. Review of the Sida-funded Project «Advisory Support to the Ministry of Finance of Ukraine»: Final Report [Електронний ресурс] // V. Devine, Dr A. Bartholomew, Y. Dzhygyr. – Stockholm. – 2012. – P. 52 – Режим доступу: [http://www.sida.se/contentassets/70f71f10c7aa4d0c9dce157bd\\_00e4391/review-of-the-sida-funded-project-quotadvisory-support-to-the-ministry-of-finance-of-ukrainequot---final-report\\_3424.pdf](http://www.sida.se/contentassets/70f71f10c7aa4d0c9dce157bd_00e4391/review-of-the-sida-funded-project-quotadvisory-support-to-the-ministry-of-finance-of-ukrainequot---final-report_3424.pdf)
7. Перелік діючих проектів міжнародної технічної допомоги, що реалізуються в Україні та пройшли державну реєстрацію (перереєстрацію) у Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://investcenter.km.ua/images/.../perelik%20mtd%20na%2001.01.2013.doc>
8. Угода про асоціацію Україна-ЄС: дороговказ реформ / О. Сушко, О. Зелінська, Р. Хорольський [та ін]. – К.: Фонд Конрада Аденацера; Інститут Євроатлантичного співробітництва, 2012. – 53 с.