

## **НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ МЕТОДОЛОГІЇ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Обґрунтовано необхідність розвитку методології бюджетного планування в Україні, окреслено можливості використання методу побудови креативних моделей управління проектами розвитку системи державних фінансів та програмно-проектного методу як інструментів розвитку методології бюджетного планування.

Обоснована необходимость развития методологии бюджетного планирования в Украине, очерчены возможности использования метода построения креативных моделей управления проектами развития системы государственных финансов и программно-проектного метода как инструментов развития методологии бюджетного планирования.

The author substantiated the necessity of budget planning methodology developing in Ukraine, outlined the possibility of using the method of constructing models of creative project management developing the public finance system and program-project method as a tool for of budget planning methodology transformation.

Ключові слова: державні фінанси, бюджет, бюджетне планування, методологія, креативна модель управління, програмно-проектний метод.

Сучасне економічне життя важко уявити без систем та інструментів, що забезпечують ефективне функціонування економічної системи держави. Важливим засобом, що сприяє досягненню визначених суспільством цілей на шляху соціально-економічного розвитку, є, беззаперечно, бюджетне планування. Адже від наявності науково-обґрунтованих планів, їхньої реалістичності та ефективності методології планування і прийнятих на їхній основі управлінських рішень залежить ефективність бюджетної та податкової політики, рівень розвитку держави та добробут населення в цілому.

Поряд з цим, динамічна зміна економічних умов господарювання зумовлює необхідність швидкої адаптації системи бюджетного планування до нових умов господарювання. Крім цього, процедури та методики бюджетного планування мають бути докладно розроблені й опрацьовані з метою підсилення координації та узгодженості під час прийняття органами влади рішень [1, с.77]. А це значною мірою визначає необхідність вдосконалення методології бюджетного планування.

Проблемам бюджетного планування присвятили свої праці такі вітчизняні науковці та практики: В. М. Геєць, С. С. Гасанов, Ю. Б. Іванов, С. А. Буковський, Т. Ф. Куценко, Ц. Г. Огонь, В. М. Опарін, В. М. Федосов, Т. Г. Затонацька, Ф. О. Ярошенко та ін. Водночас більшість вітчизняних наукових робіт описують проблеми планування дохідної чи видаткової частини бюджету і майже не розглядають процесу планування комплексно, як єдиної системи. Відтак, цей аспект бюджетного планування потребує проведення подальших досліджень, що беззаперечно буде сприяти розвитку як системи бюджетного планування, так і державних фінансів загалом.

У наш час активно розробляються різні стратегічні програми, затверджуються прогностні макроекономічні показники (доходи й видатки бюджету, ВВП, рівень

бюджетного дефіциту), які повинні відображати реалії економічного життя, а тому мати високий рівень якості. Як наслідок, потреба покращення якості державних планів є важливою причиною, яка спонукає до розвитку методології бюджетного планування.

Одним з множини можливих напрямів розвитку методології бюджетного планування є використання інструментів управління складними системами розвитку, зокрема, це креативні моделі, що належать до моделей трансформаційного типу.

Креативна модель – структура знань предметної галузі, яка включає навігаційну структуру (рис. 1). Остання зазвичай виконує функції візуалізації алгоритмів, що стосуються реакції на виклики зовнішнього середовища, розв'язання внутрішніх проблем системи, підготовки та надання в зовнішній простір системи інформації (меседжів) щодо поточного стану, цілей і стратегії її розвитку.



Рис. 1. Креативна модель виконання завдання\*

\*Складено автором на основі [3].

Креативна модель може формувати набір креативних шаблонів, котрі застосовуються для виконання конкретних завдань. Ядро креативної моделі включає необхідне різноманіття (за законом Ешбі) механізмів управління, які моделюють діяльність складної системи та управляють її ефективністю [3, с.4].

Креативні моделі складної системи класифікують за різними критеріями, серед яких нас цікавлять:

- за рівнем управління: стратегічні, тактичні, операційні;
- за збалансованістю рішень: збалансовані, незбалансовані, частково збалансовані, умовно збалансовані;
- за мірою оптимізації управлінських рішень: оптимізовані, неоптимізовані, частково оптимізовані;
- за вбудованими механізмами: планування, оцінки, контролю тощо.

Креативні моделі містять механізми виконання завдань. Виділимо такі з них: навігаційного типу, формування збалансованих розв'язань проблем, планування, організації, стимулювання, контролю, оцінки, комплексні.

Елементами типової структури моделі креативного шаблону є:

- 1) головна сторінка (назва, код шаблону, місяць й система цілей, інша загальна інформація);
- 2) проблеми й виклики, що є типовими для даної ситуації (візуалізація

поведінки оточення);

- 3) стратегія розв'язання проблеми (візуалізація дорожньої карти);
- 4) запропоновані рішення (візуалізація архітектури проекту або програми);
- 5) аналіз очікуваних результатів та їх візуалізація;
- 6) структура презентації зі схемою візуалізації;
- 7) висновки;
- 8) візуалізація найкращої практики й уроків [3, С.6].

Використовуючи вищеописану структуру, на нашу думку, можна як вдосконалити структуру бюджетної системи в цілому, так і, зокрема, будувати на її основі програми та проекти в межах програмно-цільового методу бюджетування.

Поряд з цим, високі вимоги до ефективності, продуктивності й контрольованості процесів, які мають сприяти підвищенню рівня життя суспільства та виходу на якісно новий рівень суспільного розвитку, зумовлюють необхідність застосування інструментів і методик проектного управління на рівні держави.

Розвинуті країни успішно використовують методики й підходи такого управління для досягнення високих показників ефективності і продуктивності, тоді як більшість країн із перехідною економікою тільки намагаються впроваджувати нові методи на всіх рівнях державного управління.

На сьогодні проектний менеджмент у багатьох країнах світу є потужним інструментом управління інноваційним потенціалом та досягненням вищої ефективності і продуктивності в державному регулюванні, впровадженні інноваційних змін і розробок у всіх сферах життя суспільства.

Відомий американський теоретик і консультант у галузі проектного менеджменту Гарольд Керцнер розробив модель розвитку проектного управління. За його словами, будь-яка система управління проходить певні стадії зрілості, що мають свої ознаки, і державне управління не є винятком. На рис. 2 показано етапи, які проходить кожна країна у процесі впровадження проектного управління.

Перший рівень характеризується усвідомленням учасниками процесу державного управління доцільності й необхідності впровадження програмного управління, розумінням основних підходів і базових знань у сфері програмного менеджменту та супутньої термінології.

Другий рівень — усвідомлення кожним членом спільноти, що управління є частиною спільного процесу в ході виконання спільних завдань та досягнення спільного результату. При цьому спільний процес не відкидає індивідуального усвідомлення значущості власних знань і надбань у спільному проекті.

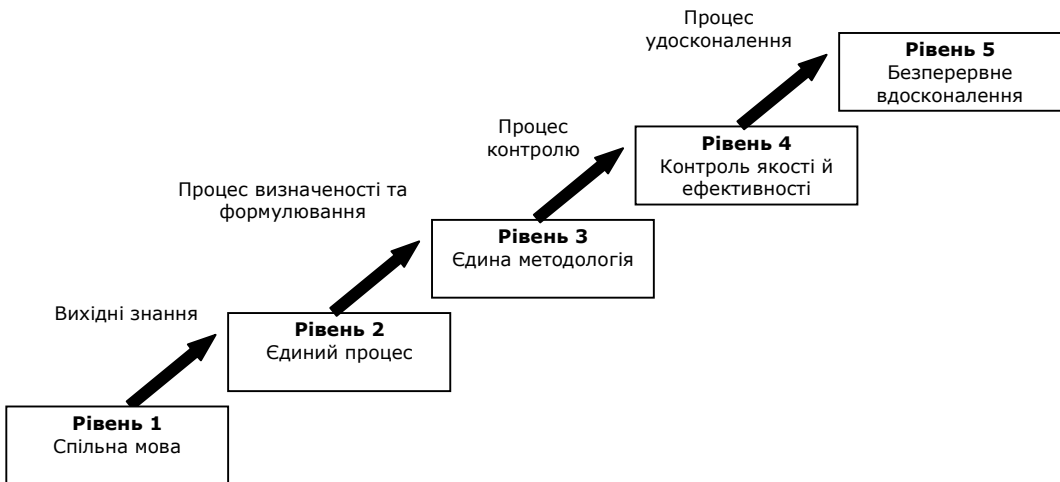


Рис. 2. Модель розвитку системи проектного управління [4]

Третій рівень означає об'єднання та комбінацію методик, які використовуються в ході проектного управління, що забезпечить синергетичний ефект.

Четвертий рівень — удосконалення процесів управління з метою зміцнення конкурентних переваг країни. До цієї групи можна зарахувати більшість розвинутих європейських країн, а також Японію. До речі, проектне управління в цій країні за останнє десятиліття набуло неабиякого розвитку.

П'ятий рівень — етап, на якому проектне управління в межах держави здійснюється повною мірою, а команди професіоналів, що займаються реалізацією проектів, здатні працювати над удосконаленням системи програмного управління в цілому. На цьому рівні перебувають такі країни, як США, Німеччина та Великобританія.

Україна наразі розпочинає впровадження технологій проектного управління на загальнодержавному рівні. За системою Г. Керцнера, наша країна перебуває на першому рівні розвитку управлінських технологій, однак за всіма ознаками схильна до переходу на другий, оскільки впровадження базових знань у державному управлінні можна вважати таким, що вже відбулося. Підтвердження тому — низка державних нормативно-правових документів, у яких вживаються словосполучення «національні проекти», «дорожня карта», «інноваційні програми» та ін.

За умови розгляду проектів, що стосуються різних напрямів державної політики, комплексно проектний менеджмент на рівні держави трансформується у програмно-проектне управління. Сутність такого управління полягає в багатовекторному підході до здійснення проектів. Вони розглядаються як індивідуально, так і в комплексі, що формує сукупність утворюючих програму проектів.

Варто зазначити, що програмно-проектний менеджмент у державних фінансах нерозривно пов'язаний із удосконаленням застосування програмно-цільового бюджетування та певною мірою є його модернізованою формою. У розвинутих

європейських країнах — Франції, Німеччині, Чехії, Австрії та ін. — програмно-цільовий метод формування бюджету досяг того рівня розвитку, коли система контролю витрачання бюджетних коштів доступна для широкого загалу, а спрямованість бюджетних видатків має яскраво виражений адресний характер. Інформацію про стан фінансування державних програм і проектів можна отримати з веб-сайтів профільних міністерств і відомств, де міститься вся інформація про діяльність конкретного органу виконавчої влади, включаючи прогноз на середньострокову перспективу.

З огляду на викладене можна припустити, що впровадження програмно-проектного методу на різних рівнях державного управління в Україні дасть позитивні результати.

Так, зокрема, застосування програмно-проектного управління у сфері державних фінансів в Україні надасть можливість розв'язати низку проблем, а саме [2, с.117]:

1) забезпечить бюджетну дисципліну (бюджетні видатки мають бути реалістичними, проводяться у рамках проектних (програмних) обмежень, у певний строк);

2) забезпечить ефективний розподіл бюджетних ресурсів (методологія управління інноваційними програмами і проектами дасть змогу виконати стратегічні та інші пріоритетні завдання соціально-економічного розвитку);

3) забезпечить ефективність використання бюджетних ресурсів за рахунок постійного моніторингу проектних (програмних) показників.

Таким чином, імплементація кращих методів зі світового досвіду у сфері бюджетного планування в українську практику буде сприяти підвищенню ефективності функціонування системи бюджетного планування нашої країни. А це, в свою чергу, зумовлює необхідність подальших досліджень у даній сфері, зокрема, пошук шляхів адаптації зарубіжних і покращення національних методів бюджетного планування.

#### **Список використаних джерел:**

1. Гасанов С.С. Проактивне середньострокове бюджетування. Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ: у 4т./ДННУ «Акад. фін. управління»; за заг. ред. М.Я.Азарова .- К., 2011.- Т.2: Бюджетна стратегія і державний бюджет 2012: збалансованість, прозорість, реалістичність.-2011.- 912с.
2. Затоначька Т.Г., Шиманська О.А. Зарубіжний досвід застосування проектного менеджменту у сфері державного управління // Фінанси України.-2011.-№2.
3. Ярошенко Ф.О., Бушуєв С.Д.Формування креативних моделей управління проектами розвитку системи державних фінансів України// Фінанси України.-2011.-№2.
4. Kerzner H. Using the Project Management Maturity Model: Strategic Planning for Project Management. – USA: John Wiley&Sons, Ink., 2005.