

Електронний журнал «Ефективна економіка» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 975 від 11.07.2019). Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292.

Ефективна економіка. 2023. № 2.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2105.2023.2.60>

УДК 352: 331.103.244

Є.С. Клецов,

аспірант,

Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9918-8813>

СУЧАСНИЙ СТАН ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЄКТАМИ У КОНТЕКСТІ ПОТРЕБ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Ye. Kletsov,

Postgraduate student, Admiral Makarov National Shipbuilding University

CURRENT STATE OF PUBLIC PROJECT MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF DEVELOPMENT NEEDS OF THE REGIONS OF UKRAINE

У статті розкрито аналізу сучасного стану публічного управління проєктами у контексті потреб розвитку регіонів України. Аналіз обсягів фінансування та використання коштів Державного фонду регіонального розвитку регіонами у 2020 році показав, що у жодному регіоні освоєння коштів не склав 100%. Визначено, що найнижчий рівень освоєння коштів спостерігається в Сумській, Кіровоградській областях та м. Київ, окрім того, спостерігається нерівномірний розподіл коштів між регіонами. Наголошено, наслідком неефективної бюджетної політики та фінансової дисциплін, що проваляється у несвоєчасності виділення та освоєння коштів на проєкти регіонального розвитку. Проаналізовано, що у 2021 році за рахунок коштів фонду реалізовувалося 306 проєктів, на загальну суму 4343,6 млн. грн. (що

склало 96,5 % передбачених обсягів фінансування), було повністю реалізовано 172 проєкти (56% від планового показника). Досліджено актуальні позиції та відмінності від підходів формування та реалізації регіональних стратегій, проєктів і програм, їх організаційного, інституційного та фінансового забезпечення.

Розкрито чинники, що вплинули на рівень виконання проєктів і програм у більшості регіонів. Проаналізовано рівень виконання регіональних проєктів і програм. Визначено, що рівень виконання проєктів нижчий від рівня освоєння коштів фонду регіонального розвитку в усіх без винятку регіонів, це свідчить про нецільове використання частини коштів, а також низький рівень виконавчої дисципліни. Проаналізовано, що у переважній більшості регіонів спостерігається певний приріст результативності у виконанні проєктів у 2021 році, що пов'язано із зниженням карантинних обмежень. Відповідні обмеження впроваджувалися у зв'язку з поширенням КОВІД19 і негативно позначилися на роботі у межах проєктів у 2020 році через скасування більшості організаційних заходів, гальмування проєктів будівництва, переходу працівників на дистанційний формат роботи та потреби урегулювання даних проблем. Наголошено про необхідність оновлення концептуальних засад подальшого розвитку регіонів, громад та територій із урахуванням основних напрямків регіональної політики ЄС.

Ключові слова: проєкт, публічне управління проєктами, Державний фонд регіонального розвитку, бюджетне фінансування.

The article describes the analysis of the current state of public project management in the context of the development needs of the regions of Ukraine. An analysis of the amount of financing and use of funds of the State Regional Development Fund by regions in 2020 showed that the utilization of funds was 100% in no region. It was determined that the lowest utilization level of funds is observed in the Sumy and Kirovohrad regions and Kyiv. In addition, there needs to be a more balanced distribution of funds between regions. It is emphasized that efficient budget policy and financial disciplines fail in the timely allocation and utilization of funds

for regional development projects. It was analyzed that in 2021, 306 projects were implemented at the expense of the funds of the fund, for a total amount of UAH 4,343.6 million. (which accounted for 96.5% of the planned amount of funding), One hundred seventy-two projects were fully implemented (56% of the planned indicator). Current positions and differences in approaches to forming and implementing regional strategies, projects, and programs, as their organizational, institutional, and financial support, are studied.

The factors that influenced the level of implementation of projects and programs in most regions were revealed. The level of implementation of regional projects and programs was analyzed. It was determined that the level of implementation of projects is lower than the level of utilization of the regional development fund funds in all regions without exception. This indicates the misuse of part of the funds and the low level of executive discipline. It has been analyzed that in the vast majority of regions, there is an inevitable increase in the effectiveness of the implementation of projects in 2021, which is connected with the reduction of quarantine restrictions. The corresponding restrictions were implemented in connection with the spread of Covid19. They negatively affected the work within the projects in 2020 due to the cancellation of most corporate events, the inhibition of construction projects, the transition of employees to a remote work format, and the need to resolve these problems. The need to update the conceptual foundations of other developing regions, communities, and territories, considering the main directions of EU regional policy, was emphasized.

Keywords: *project, public project management, State Fund for Regional Development, budget financing.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сучасні умови соціально-економічних трансформацій на тлі стрімкого розвитку та поширення інноваційних технологій в усі сфери життя, та водночас виникнення нових загроз соціального, енергетичного, екологічного характеру актуалізують потреби перегляду регіональної економічної політики а також механізмів й

інструментів її реалізації. Безальтернативний шлях інтеграції України до Європейського союзу також вимагає оновлення концептуальних засад подальшого розвитку регіонів, громад та територій із урахуванням основних напрямків регіональної політики ЄС, серед яких:

1) Інклюзивний розвиток та мінімізація просторово-регіональних диспропорцій, тобто забезпечення рівного доступу громадян до соціальних послуг, освіти, науки, спорту, медичного забезпечення, інформації та участі у демократичних інституціях не залежно від території їх проживання ;

2) Дослідження унікальності територій та їх ендегенного потенціалу, навколо якого формуються ключові конкурентні переваги територій шляхом максимального державного сприяння збереженню, розвитку та ефективного використання ресурсів на основі упровадження регіональних проєктів і програм;

3) Стимулювання інноваційних проєктів сталого, еколого-орієнтованого розвитку та проєктів «зеленої економіки». Тобто, організаційне, інституційне та фінансове сприяння створенню та упровадженню проєктів, результати яких здійснюватимуть свій внесок у вирішення найбільш актуальних проблем територій і населення шляхом: упровадження енерго- та ресурсоберігаючих технологій; розбудови об'єктів чистої енергетики; упровадження технологій «циркулярної економіки» для зменшення відходів виробництва і споживання; вирішення ключових соціальних проблем для покращення життєдіяльності та здоров'я населення, підвищення комфорту проживання;

4) Широке упровадження та активне застосування «м'яких» стимуляторів ендегенного розвитку, зокрема: зниження адміністративних бар'єрів для розвитку малого бізнесу, податкове стимулювання інноваційного підприємництва та ІТ сектору, формування мережових зв'язків, кластерів та інших регіональних і галузевих структур, активізація діяльності неурядових та громадських організацій, розширення їх можливостей участі у проєктах регіонального розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості управління проєктами та проєктний підхід у контексті розвитку регіонів України

розглядалися науковцями: Азаровою І.Б. [1], Телічко Н.А., Махортовим Ю.О. [2], Піхоцькою О.М. [3], Родченко В.Б., Гуца О.М. [4] та інші. Враховуючи всі наукові результати у сфері управління проектами важливим є аналіз сучасного стану фінансування та реалізації їх в регіонах. Саме тому, аналіз сучасного стану публічного управління проектами у контексті потреб розвитку регіонів України є досить актуальним.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є процес аналізу сучасного стану публічного управління проектами у контексті потреб розвитку регіонів України.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Телічко Н.А. та Махортов Ю.О. наголошують, що «Управління проектами у сфері державного управління на сьогодні є однією з найбільш актуальних та прогресивних управлінських технологій які застосовують органи публічної влади у світі. Державне управління має провідний зарубіжний досвід, де використовуються новітні механізми управління економікою й продовжує швидко розвиватись, охоплюючи практично всі сфери людського життя, у тому числі й державне управління соціальним захистом та страхуванням, а також пенсійним забезпеченням. Тому, сьогодні інструменти, методи й методики проектного менеджменту в інноваційному державному управлінні системою соціального страхування потребують подальшого дослідження та вдосконалення» [2].

Варто зазначити, що у «Стратегії регіонального розвитку до 2027 року» затвердженій Кабінетом міністрів України у 2020 році у значній мірі вже враховано європейський досвід та основні принципи сучасної європейської політики стосовного процесів формування та реалізації регіональних стратегій, проектів і програм, їх організаційного, інституційного та фінансового забезпечення, що концептуально відрізняються від підходів, які реалізовувалися до 2021 року. До основних актуальних позицій та відмінностей від попередніх підходів можна віднести:

1. Стратегічне планування на основі мультисекторального підходу, на передбачає урахування ініціатив «знизу-вгору», що на противагу відомчому

централізованому секторальному підходу дозволяє залучати місцеві громади та інших стейколдерів до процесу обговорення ключових напрямків регіонального розвитку на основі принципу субсидіарності;

2. Орієнтація на створення та підтримку конкурентних переваг регіону і функціональних територій на основі розвитку та використання потенціалу ключових активів регіону й залучення усіх суб'єктів як важливої умови надання фінансової підтримки з державного бюджету на протидію планового фінансування депресивних територій за визначеним переліком статей бюджетної класифікації;

3. Пріоритетне врахування містобудівної документації при реалізації державних інвестиційних проєктів і програм, що стане більш ефективним при продовженні процесів їх затвердження на рівні громад та формуванні електронних реєстрів на основі сучасних ГІС-технологій. У попередніх періодах формування та затвердження містобудівної документації та інших генеральних планів розбудови територій не було обов'язковою умовою при поданні регіональних стратегій та інших документів стратегічного типу на затвердження.

4. Посилення міжвідомчої та міжрегіональної координації, зокрема із застосування цифрових технологій.

5. Підвищення стандартів та кваліфікаційних вимог щодо спроможності посадових осіб та інституцій на усіх рівнях врядування ефективно інвестувати публічні (державні) кошти, що сприятиме більш професійному та відповідальному підходу до управління регіональними фінансами.

6. Розширення об'єктної бази державного цільового інвестування за рахунок можливостей їх вкладання у нематеріальні активи для реалізації «м'яких» розвиткових проєктів, які спрямовані на забезпечення людського розвитку, соціальної безпеки, розбудову демократичного суспільства [5].

Вважаємо, що дані підходи до формування стратегій, планів, програм і проєктів розвитку регіонів (територій) та основні засади нової державної регіональної політики не втратять свою актуальність після закінчення війни і можуть бути доповнені більш диверсифікованими механізмами стимулювання

пріоритетних процесів розвитку територій у залежності від релевантних на той час потреб, а також новими підходами до організаційно-інституційного забезпечення публічного управління на засадах проєктного менеджменту і цифрових технологій.

Азаровою І.Б. було запропонована модель, що «забезпечує логічні зв'язки між стратегічними цілями розвитку та засобами їх досягнення через проєкти. З її допомогою також може бути реалізована постійна актуалізація прийнятих стратегій, що передається на вищі рівні управління з нижчих. Присутність в розробленій моделі як горизонтальних зв'язків, так і вертикальних висхідних, робить можливим передачу стратегічних коректив від місцевого рівню (наприклад – від стратегії просторового розвитку об'єднаної територіальної громади) на регіональний або загальнодержавний рівень, що нарешті відповідатиме керівним принципам реформування систем місцевого самоврядування в Україні» [1].

Важливою умовою реалізації проєктів регіонального розвитку є достатні обсяги фінансування. На поточний період основним інструментом фінансування реалізації регіональних стратегій, а також відповідних проєктів і програм є державний фонд регіонального розвитку. «Кошти ДФРР спрямовуються на реалізацію програм і проєктів регіонального розвитку, що відповідають пріоритетам та завданнями, визначеними державною та регіональними стратегіями розвитку. ДФРР є бюджетною програмою, основним завданням якої є фінансова підтримка проведення регіональної політики держави шляхом фінансування проєктів регіонального розвитку. В основі такого механізму лежить багаторівневий конкурсний відбір проєктів на державному та місцевому рівнях, кошти яких розподіляють за певними визначеними критеріями для усіх громад. Коло поданих до фінансування проєктів найрізноманітніше: від проєктів з відновлення історичних пам'ятників до будівництва та ремонту шкіл, амбулаторій, доріг, спортивних майданчиків» [3].

Варто зазначити, що до проблем реалізації регіональних проєктів наразі слід віднести тривалі процедури їх узгодження та затвердження, недостатній

рівень обґрунтування, занижені або завищені кошториси, невідповідність між обсягами повноважень та відповідальності а також низький рівень фінансової дисципліни. Це підтверджується даними звіту рахункової палати щодо обсягів фінансування та використання коштів фонду регіонального розвитку за 2020 рік (рис. 1.).

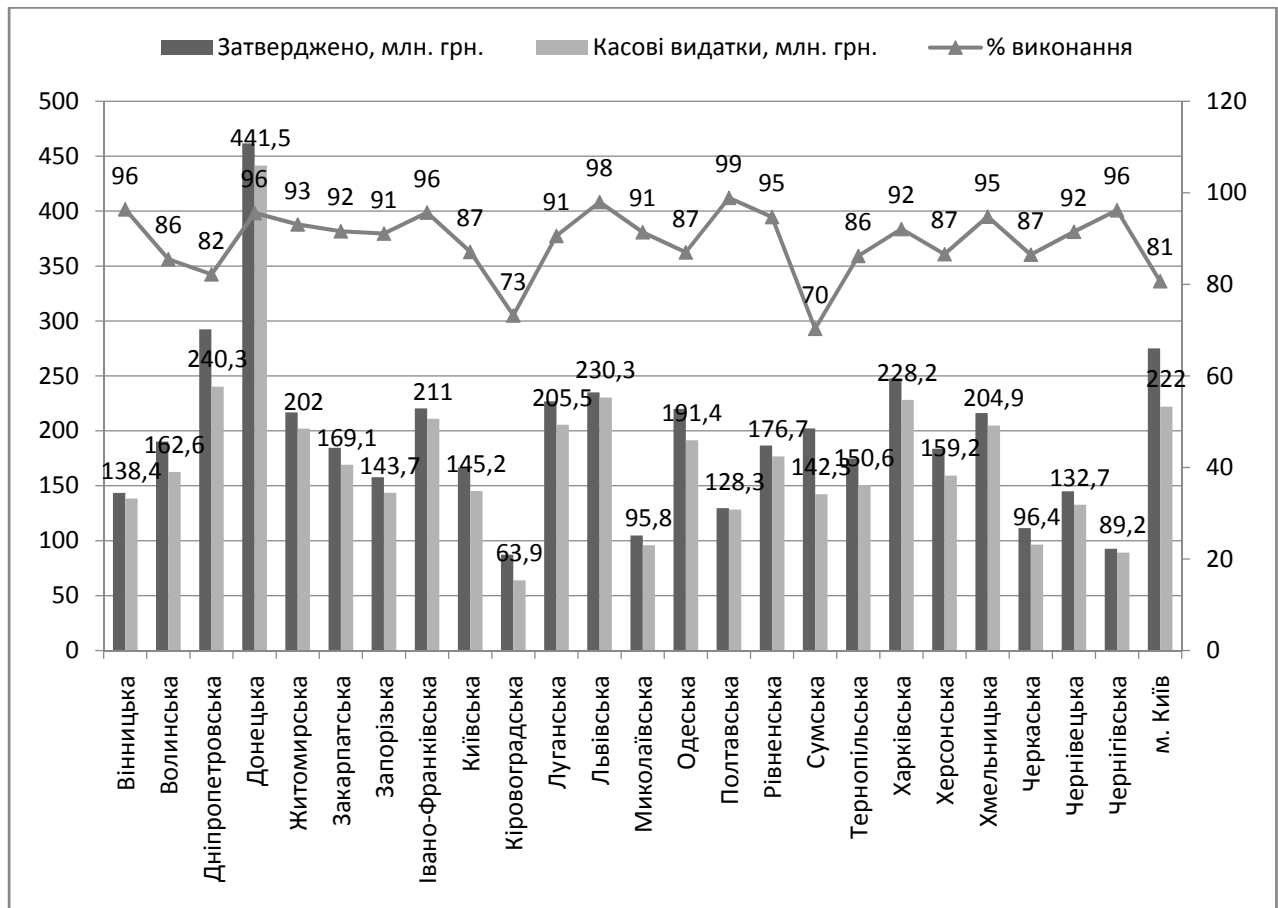


Рис. 1. Обсяги фінансування та використання коштів ДФРР регіонами у 2020 році

Джерело: сформовано автором за [6; 7]

Як показали результати звіту Рахункової палати України, у 2020 році у жодному регіоні освоєння коштів ДФРР не склав 100%. Найнижчий рівень освоєння коштів спостерігається в Сумській, Кіровоградській областях та м. Київ. Несвоєчасність виділення та освоєння коштів на проекти регіонального розвитку є наслідком неефективної бюджетної політики та фінансової дисциплін. Крім того, спостерігається нерівномірний розподіл коштів між регіонами. У 2020 році найбільша сума із фонду регіонального розвитку виділена на реалізацію проектів у Донецький області (441 млн. грн.) й у два а у

деяких регіонах у три рази перевищувала обсяги, виділені на розвиток інших регіонів. В умовах обмеженості бюджетних ресурсів, ефективність перерозподілу коштів, на нашу думку, потребує розроблення більш чітких і прозорих критеріїв відбору проєктів а також їх обґрунтування. Зокрема, повинні застосовуватися критерії мультиплікативності проєктів, які фінансуються тобто їх комплексний вплив на розвиток економіки, соціальної сфери або екологічний стан територій та створення позитивної синергії.

За даними Міністерства розвитку громад і територій, у 2021 році за рахунок коштів фонду реалізовувалося 306 проєктів, на загальну суму 4343,6 млн. грн. (що склало 96,5 % передбачених обсягів фінансування), було повністю реалізовано 172 проєкти (56% від планового показника). Середній рівень виконання проєктів регіонального розвитку, що фінансувалися за рахунок коштів фонду регіонального розвитку у 2020-2021 роках у розрізі регіонів України наведено на рис. 2.

На рисунку показано відсоток фактично завершених проєктів і програм регіонального розвитку відповідно до планової кількості проєктів. Рівень виконання проєктів і програм у більшості регіонів становить близько 55% у 2020 та 56% у 2021 роках, що наслідком кількох чинників:

1) Порушення розпорядникам коштів термінів виділення коштів із державного бюджету (більшість коштів виділяється у 2 або 3 кварталі поточного року), у результаті чого останні не встигають освоїти кошти і змушені повертати їх до державного бюджету в кінці року;

2) Низький рівень контролю за процесом здійснення проєктних робіт;

3) Витрачання коштів не за призначенням, тобто пріоритет на розв'язання поточних проблем;

4) Недостатній рівень обґрунтованості проєктів, завищення або заниження кошторисів;

5) Низький рівень організацій праці та координації між виконавцями;

6) Адміністративні бар'єри.

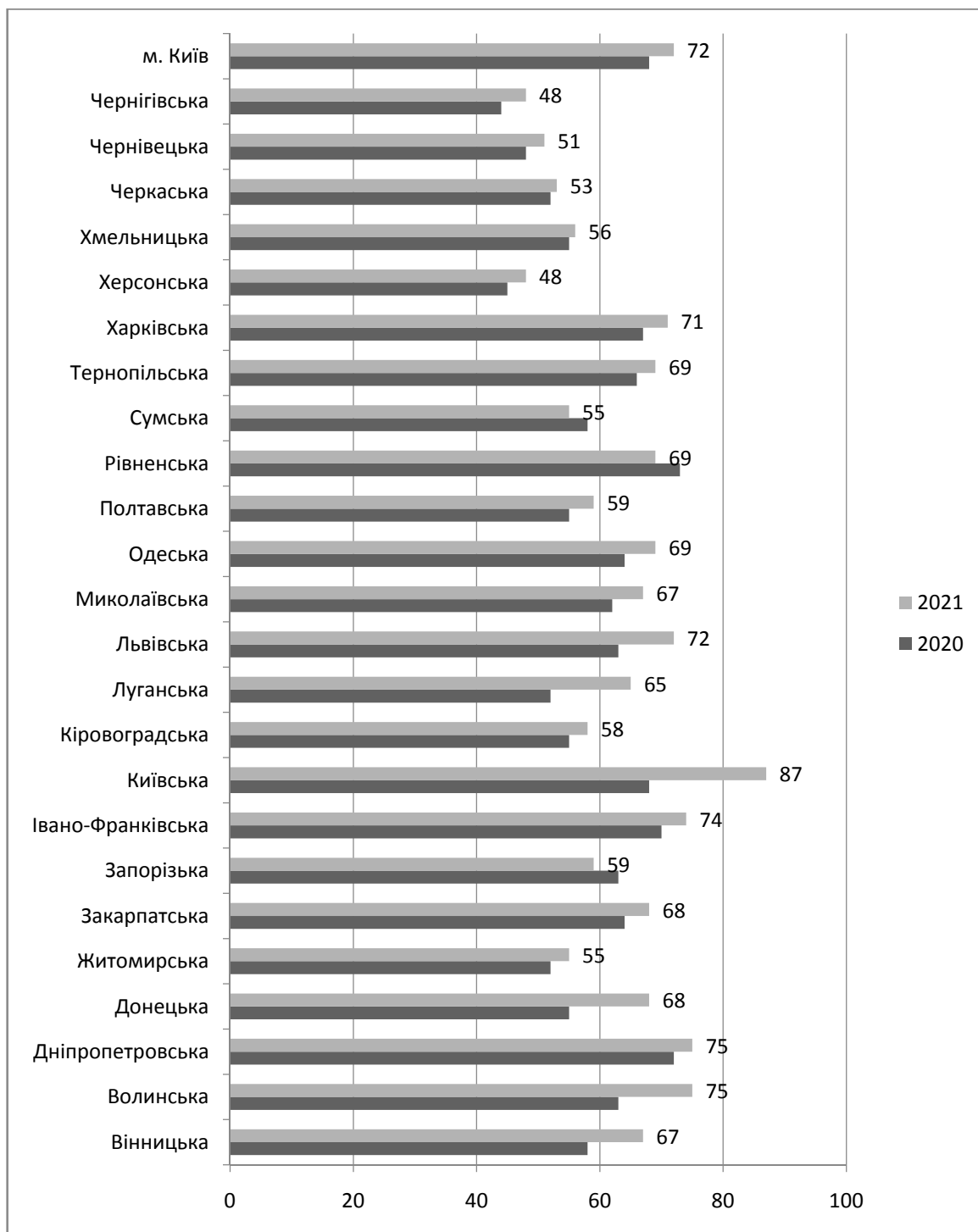


Рис. 2. Рівень виконання регіональних проєктів і програм, %

Джерело: складено автором за [6; 7]

Аналізуючи рівень виконання проєктів можна зробити висновок, що він є нижчий від рівня освоєння коштів фонду регіонального розвитку в усіх без винятку регіонів. Це свідчить насамперед про нецільове використання частини коштів, а також низький рівень виконавчої дисципліни.

Дані, представлені на рисунку показують, що у 2021 році у переважній більшості регіонів спостерігається певний приріст результативності у виконанні проєктів, що пов'язано з зниженням карантинних обмежень, що впроваджувалися у зв'язку з поширенням КОВІД19 і негативно позначилися на роботі у межах проєктів у 2020 році через скасування більшості організаційних заходів, гальмування проєктів будівництва, переходу працівників на дистанційний формат роботи та потреби урегулювання даних проблем.

Родченко В.Б. та Гуца О.М. обґрунтовуючи підхід до розробки та реалізації проєктів соціально-економічного розвитку територіальних громад визначили, що «Практично відсутні проєкти, які направлені на збільшення рівня «власних доходів на 1-го мешканця», якій є основою фінансової спроможності ГРОМАД – з більш 12,5 тисяч проєктів, що зареєстровані на сайті ДФРР на цей час, тільки 6 безпосередньо відносяться до розділу «Соціальне підприємництво та економічна діяльність». Таке положення навряд чи покращиться у доступному для огляду майбутньому – кількість ОТГ збільшується досить активно – загострюються проблеми формування кадрового забезпечення та запровадження ефективних механізмів контролю проєктів» [4 , с.148].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Аналіз обсягів фінансування та використання коштів Державного фонду регіонального розвитку регіонами у 2020 році показав, що у жодному регіоні освоєння коштів не склав 100%. Визначено, що найнижчий рівень освоєння коштів спостерігається в Сумській, Кіровоградській областях та м. Київ, окрім того, спостерігається нерівномірний розподіл коштів між регіонами. Наголошено, наслідком неефективної бюджетної політики та фінансової дисциплін, що проваляється у несвоєчасності виділення та освоєння коштів на проєкти регіонального розвитку. Проаналізовано, що у 2021 році за рахунок коштів фонду реалізовувалося 306 проєктів, на загальну суму 4343,6 млн. грн. (що склало 96,5 % передбачених обсягів фінансування), було повністю реалізовано 172 проєкти (56% від планового показника).

Визначено, що рівень виконання проєктів нижчий від рівня освоєння коштів фонду регіонального розвитку в усіх без винятку регіонів, це свідчить про нецільове використання частини коштів, а також низький рівень виконавчої дисципліни. Проаналізовано, що у переважній більшості регіонів спостерігається певний приріст результативності у виконанні проєктів у 2021 році, що пов'язано із зниженням карантинних обмежень. Відповідні обмеження впроваджувалися у зв'язку з поширенням КОВІД19 і негативно позначилися на роботі у межах проєктів у 2020 році через скасування більшості організаційних заходів, гальмування проєктів будівництва, переходу працівників на дистанційний формат роботи та потреби урегулювання даних проблем. Перспективами подальших досліджень є формування перспективних проєктів повоєнного відновлення регіонів.

Література

1. Азарова І.Б. Проектний підхід в просторовому розвитку. *Modern scientific idea*. 2019 URL: <https://www.sworld.com.ua/konferbe9/26.pdf> (дата звернення 15.02.2023 року)
2. Телічко Н.А., Махортов Ю.О. Впровадження проектного менеджменту в інноваційному державному управлінні системою соціального страхування. *Управління проектами: проектний підхід в сучасному менеджменті*: Матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної конференції фахівців, магістрантів, аспірантів та науковців. Одеса: ОДАБА. 2018. С.18-22
3. Піхоцька О. М. Використання коштів державного фонду регіонального розвитку. *Ефективна економіка*. 2021. № 11. – URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=9545> (дата звернення: 20.02.2023).
4. Родченко В.Б., Гуца О.М. Підхід до розробки та реалізації проєктів соціально-економічного розвитку територіальних громад. *Соціальна економіка*. 2017. випуск. 54 (2). С.140-150
5. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2027 року. URL: <https://www.rv.gov.ua/storage/app/sites/11/2020/derg-strateg.pdf> (дата звернення 15.02.2023 року)
6. Міністерство розвитку громад і територій. URL: <https://www.minregion.gov.ua>; (дата звернення 15.02.2023 року)
7. Звіт рахункової палати за 2021 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2021/ZVIT_RP_2021.pdf(дата звернення 15.02.2023 року)

8. Крамаренко І.С. Формування та розвиток регіонального інвестиційного потенціалу в умовах структурних трансформацій економіки: теорія, методологія та практика: монографія. Миколаїв: ФОП Швець, 2019. 356 с.

References

1. Azarova, I.B. (2019), "Project approach in spatial development", *Modern scientific idea*, available at: <https://www.sworld.com.ua/konferbe9/26.pdf> (Accessed 15 Feb 2023)
2. Telichko, N.A. and Makhortov, Yu.O. (2018). "Implementation of project management in innovative state management of the social insurance system" *Upravlinnia proektamy: proektnyj pidkhid v suchasnomu menedzhmenti. Materialy IX Mizhnarodnoi naukovopraktychnoi konferentsii fakhivtsiv, mahistrantiv, aspirantiv ta naukovtsiv* [Project management: project approach in modern management. Proceedings of the IX International Scientific and Practical Conference of Specialists, Masters, Postgraduates and Scientists], Odesa State Academy of Construction and Architecture, Odesa, Ukraine, pp. 18-22
3. Pikhotska, O. M. (2021), "Use of funds of the state regional development fund", *Efficient economy*, vol. 11, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=9545> (access date: 02/20/2023).
4. Rodchenko, V.B. and Gutsa, O.M. (2017), "Approach to the development and implementation of projects of socio-economic development of territorial communities", *Social economy*, vol.54 (2), pp.140-150
5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020), "State strategy of regional development for the period until 2027", available at: <https://www.rv.gov.ua/storage/app/sites/11/2020/derg-strateg.pdf> (Accessed 15 Feb 2023)
6. Ministry of Development of Communities and Territories (2022), available at: <https://www.minregion.gov.ua.>; (Accessed 15 Feb 2023)
7. Accounting Chamber (2022), "Report of the Accounting Chamber for 2021", available at: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2021/ZVIT_RP_2021.pdf (Accessed 15 Feb 2023)
8. Kramarenko, I.S. (2019), *Formuvannia ta rozvytok rehional'noho investytsijnoho potentsialu v umovakh strukturnykh transformatsij ekonomiky: teoriia, metodolohiia ta praktyka* [Formation and development of regional investment potential in conditions of structural transformations of the economy: theory, methodology and practice], FOP Shvets, Mykolaiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2023 р.