

УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

УДК 338.23:351.07(477)

Я. В. БЕРЕЖНИЙ,
*кандидат наук з державного управління,
старший консультант сектору інституційного розвитку відділу економічної стратегії
Національного інституту стратегічних досліджень,*
Я. А. ЖАЛІЛО,
*кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник,
Заслужений економіст України,
перший заступник директора
Національного інституту стратегічних досліджень,*
Д. С. ПОКРИШКА,
*завідувач відділу економічної стратегії
Національного інституту стратегічних досліджень
(Київ)*

ПОЛІТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРОЕКТІВ: ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Розглянуто бачення проектного управління у державному управлінні. Проаналізовано сучасний стан запровадження національних проектів у вітчизняній практиці. Виокремлено проблеми реалізації національного проектування і шляхи їх вирішення через удосконалення механізму управління національними проектами в Україні.

Ключові слова: національний проект, стратегічне планування та управління, економічна модернізація, державне управління.

Ya. V. BEREZHNYI,
*Cand. of Sci. of State Manag.,
Senior Consultant of the Sector of Institutional Development, Department of Economic Strategy,
National Institute of Strategic Studies,*
Ya. A. ZHALILO,
*Cand. of Econ. Sci.,
Senior Sci. Researcher,
Honored Economist of Ukraine,
First Deputy of Director of
National Institute of Strategic Studies,*
D. S. POKRYSHKA,
*Head of the Department of Economic Strategy,
National Institute of Strategic Studies
(Kyiv)*

THE POLICY OF REALIZATION OF NATIONAL PROJECTS: PERSPECTIVES OF DEVELOPMENT IN UKRAINE

The idea of a project management in the government administration is considered. The modern state of the implementation of national projects to the domestic practice is analyzed. The problems of a realization of national projects and the ways to solve the problems through the improvement of the mechanism of control over the national projects in Ukraine are separated.

Keywords: national project, strategic planning and management, economic modernization, government administration.

Модернізація національної економіки України та суспільства, визначена як основне завдання Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне

суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, вимагає виходу країни на шлях стратегічного програмування соціально-економічного розвитку. Практику національних проектів було започатковано як один з визначальних механізмів модернізаційної стратегії України. Національні проекти визначено як практичну основу для здійснення економічних реформ у країні, залучення значних обсягів інвестицій та запровадження інноваційної моделі управління економічним розвитком у середньостроковій перспективі. При цьому значущість національного проектування тільки зростає у післякризовий період, коли об’єктивна потреба у цілеспрямованій концентрації ресурсів суспільства на ключових цілях модернізаційної стратегії спонукає до пошуку адекватних сучасних інструментів такої концентрації. Національні проекти, у разі впровадження ефективної моделі їх організації, здатні задовольнити таку потребу.

Національні проекти як інструмент державної політики мають новаторський характер і є принципово новими для управлінського механізму України. Тому становлення їх ефективності вимагає часу, спроб і помилок, аналізу факторів успіху та причин невдач.

Перші роки функціонування сучасного механізму управління національними проектами в Україні спонукають до певних аналітичних висновків та оцінок. Такі оцінки є дуже неоднозначними. Зокрема, частка проектів, які перейшли до стадії відчутних результатів їх реалізації, є вкрай малою [1]. Національні проекти поки що не реалізують своєї ролі каталізаторів інвестування і мультиплікаторів економічного зростання. Дедалі очевиднішою стає необхідність перегляду організаційних засад національного проектування.

Таким чином, метою статті є розробка прикладного механізму вдосконалення системи управління національними проектами в Україні.

Шок фінансово-економічної кризи переорієнтував суспільство з популістських пріоритетів на готовність до економічних реформ. Проте, будучи готовим до реформ, суспільство стає дедалі критичнішим щодо доцільності та обґрунтованості цих реформ. Отже, для відновлення суспільної довіри до стратегічної політики держави результат реформ для суспільства має бути достатньо відчутним і відносно швидким. Як правило, такий ефект досягається на основі стратегічного проектного підходу до побудови та реалізації модернізаційних стратегій.

Тим часом проектний метод управління, який набув значного поширення у практиці сучасного корпоративного менеджменту, при застосуванні на рівні національного проектування набирає специфічних особливостей. У державному управлінні стрункість ієрархічних структур є незрівнянно вищою, масштаб реалізації проектів – ширшим, а рівень взаємодії різних структурних елементів системи державного управління чітко регламентовано нормативно-правовими актами. Крім того, управлінські функції та завдання пов’язані з досягненням певного важко вимірюваного суспільного ефекту, а також виходять з необхідності балансувати політичні та економічні інтереси різних суспільних груп. Тому, як правило, на основі проектного менеджменту у державному управлінні виникають модифіковані бачення реалізації загальних принципів проектування. Вони зводяться до трьох основних бачень національного проекту [2]:

– *національний проект як стратегічна програма реформ у певній сфері* (критеріями позиціонування такого проекту є, по-перше, стратегічна важливість поставлених національних завдань і, по-друге, високий рівень політичного контролю

над його реалізацією; такий тип національного проектування характерний для країн на етапі певної системної трансформації та (або) побудови нових політико-економічних державних структур; у цьому контексті національний, у тому числі антикризовий, проект має об'єднавчу місію, тобто покликаний згуртувати націю фундаментальною ідеєю (метою), що базується на засадах цінностей, притаманних нації);

– *національний проект як міжгалузєва (міждисциплінарна) складова державної (національної) програми*, що спрямована на реалізацію загальнонаціональних цілей і забезпечує необхідну міжгалузєву координацію (такий підхід є характерним для відносно зрілих держав з розвинутими соціально-економічними системами; центральна влада використовує формат національного проекту для реалізації “загальних”, тобто “суспільно значущих” завдань, яка вимагає концентрації фінансових і управлінських зусиль на стратегічному напрямі; при цьому рамки національного проекту об'єднують зусилля центральної та регіональної влади, керівництво різних підрозділів і галузей, а також забезпечують партнерство держави й бізнесу);

– *національний проект як інвестиційний проект*, який об'єднує зусилля держави, бізнесу та громадськості для реалізації пріоритетних цілей і завдань (таке бачення найповніше відтворює класичне уявлення про бізнес-проекткування, тому нерідко процес національного проектування здійснюється не державними органами, а інвестиційними державними підприємствами; у цьому випадку, на відміну від попередніх, різко зростає роль критеріального відбору (цілепокладання) проектів у діяльності такого державного підприємства, оскільки вона може мати прямі політичні наслідки для системи державного управління взагалі, адже неуспіх певного “малого” проекту безпосередньо стосуватиметься окремих суспільних груп і демонструватиме вади системного планування розвитку країни).

Із зростанням соціальної ролі держави наприкінці 1980-х – на початку 1990-х років, а також з накопиченням різнорівневих проектів і програм національного та галузевого масштабу загострювався ряд управлінських проблем, пов'язаних з неоднорідністю управлінського поля програмування. В першу чергу, йшлося про розпорошеність видатків держави і зростання складності виявлення системного ефекту для широкого кола громадян.

Відповіддю на такий управлінський виклик і на зростання соціально-економічних загроз для сталого розвитку держав було поступове запозичення державним сектором практик комерційного стратегічного планування і управління [3]. Переважно заходи щодо адаптації стратегічного планування у державному управлінні набирали форм середньострокових програм реформування з модернізації країни, економіки або органів державної влади для досягнення управлінської результативності. Нерідко такі програми були продовженням попередніх програм з інновацій і перетворень у державному управлінні та супроводжувалися втіленням пілотних проектів у певній управлінській сфері (США, 1987–1993 рр.; Франція, 1982–1989 рр.; Великобританія, 1980–1998 рр.; Ірландія і Швейцарія, 1994–2004 рр.; Фінляндія, 1995–2003 рр. і т. д.). Тим самим виникали перші управлінські практики цілісного стратегічного планування та управління соціально-економічним розвитком за рахунок інтегрування національних проектів у систему стратегічного планування і управління країни, а та-

кож пілотного застосування технік стратегічного управління безпосередньо для системи запровадження національних проектів, модифікації проектного менеджменту завдяки ряду елементів стратегічного управління.

Застосування проектних підходів дозволяє забезпечити пріоритетність стратегічних інтересів суспільства перед інтересами та потребами, які диктує повсякденна політика, досягти міжсекторальної концентрації зусиль і ресурсів навколо визначених функціональних завдань. Досягнення в рамках проектів визначеності та прогнозованості державної політики створює фундамент для злагоджених дій держави та бізнесу в напрямі реалізації суспільно значущих завдань розвитку. Таким чином, національне проектування забезпечує довгостроковий горизонт планування й розвитку соціально-економічної системи, виходячи з необхідності подолання невідомості звичайного інструментарію державного управління, який, будучи ефективним при розв'язанні поточних завдань, втрачає дієздатність у стратегічному вимірі.

З огляду на перехідний етап становлення національної системи державного управління в Україні, на визначені Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки * завдання системних перетворень, а також на поширення явищ інституційної кризи, національне проектування має розглядатись як найефективніший інструмент забезпечення модернізаційних структурних зрушень. Тим часом намагання інтегрувати національне проектування у наявну систему управління або втілювати національні проекти виключно як пілотну форму “точкового” стратегічного планування навряд чи досягатимуть очікуваного результату. Проектні управлінські нововведення, що не кореспондують з поточною практикою державного програмування [4] і не забезпечені міжвідомчою координацією, тільки створюють додаткові адміністративні ускладнення. Як наслідок, реалізація національного проектування потрапляє у пастку управлінської недієздатності уповноваженого органу державної влади з реалізації національних проектів.

Тому подальше запровадження національного проектування в Україні необхідно розцінювати, у першу чергу, як інструмент реалізації комплексу стратегічно орієнтованих заходів, спрямованих на вирішення найактуальніших завдань системної модернізації значущої сфери суспільного життя. Це спонукає розглядати такі проекти як частину системи середньо- та довгострокового планування, яка запроваджується в Україні і, крім виконання практичних проектів у конкретних сферах, включатиме також інфраструктурне, нормативно-правове, інформаційне та інші види забезпечення реалізації цих проектів. Отже, у процесі стратегування доцільно застосовувати “розширене” трактування поняття “національний проект”, з обмеженим переліком таких проектів, узгодженим із системними пріоритетами модернізації. У межах кожного з національних проектів необхідно визначити ряд прикладних національних *інвестиційних* проектів, які будуть спрямовані на вирішення окремих завдань і здійснюватимуться на засадах державного та змішаного (партнерського) інвестування або на основі державних гарантій.

В Україні політику реалізації національних проектів започатковано у 2010 р. Відповідне завдання було покладено на Державне агентство з інвестицій та управ-

* Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010–2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/programa_reform_final_1.pdf.

ління національними проектами України (далі – Держінвестпроект; агентство) *. Метою такої політики визначено забезпечення ефективного використання інвестиційних ресурсів держави, сприяння залученню інвесторів до реалізації проектів, пріоритетних для держави, прискорення відновлення економіки та переходу до її сталого зростання **. Кабінету Міністрів України було доручено завдання опрацювати питання сприяння реалізації в Україні проектів за чотирма пріоритетними напрямками соціально-економічного та культурного розвитку, розглянутими і підтриманими Комітетом з економічних реформ: “Нова енергія”; “Нова якість життя”; “Нова інфраструктура”; “Олімпійська надія – 2022”. У підсумку Уряд схвалив 11 національних проектів ***.

Станом на початок 2013 р., велася підготовка до реалізації 16 національних проектів. За трьома проектами розпочалася стадія практичної реалізації (“Повітряний експрес”, “Нове життя”, “Відкритий світ”). Ще 6 проектів перебувають на стадії розробки техніко-економічних обґрунтувань. Інтенсивно зросла популяризація проектів завдяки заходам комунікативного характеру (таким, зокрема, як інвестиційно-презентаційне світове “роуд-шоу”, інвестиційна конференція, відкриття електронного ресурсу “InvestUkraine”, ряд повідомлень у засобах масової інформації, реклама). Також простимульовано діяльність інвесторів завдяки “єдиному інвестиційному вікну” [1]. Проте розширення меж національних проектів, інтенсивність інформаційної кампанії з популяризації їх завдань у суспільстві та підприємницькому середовищі не знаходять належного відгуку серед потенціальних інвесторів або хоча б серед заінтересованих партнерів за окремими комерційно привабливими проектами національного значення [5].

Отже, більшість національних проектів перебувають на початкових етапах реалізації, перші практичні кроки здійснено лише за проектами у соціальній сфері, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів. Водночас перебіг комплексної реалізації національних проектів наштовхується на ряд управлінських ризиків, які було проігноровано ще на початку організації процесу інституціалізації такої форми програмування в Україні [6].

У першу чергу слід підкреслити абсолютне переважання державного фінансування національних проектів. І визначені національні проекти, і державні підприємства, покликані їх просувати та реалізовувати завдяки співфінансуванню (зокрема, за рахунок пошуку прямих і (або) пакетних іноземних інвестицій), досі фінансуються виключно з державного бюджету.

Істотною проблемою забезпечення ефективної реалізації національних проектів є дублювання ними державних цільових програм. Ряд національних проектів або їх складових повторюють подібні програмні та бюджетні заходи окремих міністерств та органів місцевого самоврядування.

* Про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України : Указ Президента України від 12.05.2011 р. № 583/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/583/2011>.

** Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку : Указ Президента України від 8.12.2010 р. № 895 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/895/2010>.

*** Про затвердження переліку проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти) : Постанова Кабінету Міністрів України від 8.12.2010 р. № 1256 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1256-2010-%D0%BF>.

Надмірна кількість національних проектів провокує розпорошеність управлінських зусиль і коштів на їх реалізацію, поширення вад планування під час здійснення проектних заходів, уповільнення досягнення задекларованих очікувань або ставить під загрозу їх виконання взагалі.* Так, протягом 2011 р. з усієї сукупності заходів національних проектів було реалізовано лише 35% (30% – не реалізовано взагалі і 35% – реалізовано частково). Крім того, це супроводжувалося значним розпорошенням ресурсів на створення державних підприємств (їх статутних фондів), які здійснюють адміністрування окремих національних проектів (у 2011 р. 54% загального фонду – 567,2 млн. грн. – було розподілено на статутні фонди відповідних державних підприємств).

Недостатньо ефективним виявився інвестиційно-маркетинговий інструмент “роуд-шоу”, який активно застосовувався Держінвестпроектom. За даними МЗС України, у ході здійснення “роуд-шоу” українські дипломати, які надавали необхідну організаційну допомогу, іноземні спостерігачі та відвідувачі відзначили недостатність часу, що відводився на підготовку (а це, у свою чергу, ускладнювало залучення всіх потенціальних інвесторів, впливових представників влади та ділових кіл відповідних країн), а також рівня координації з боку Держінвестпроекту (що призводило, наприклад, до паралельної підготовчої роботи двома різними установами) та оперативності реагування на звернення МЗС України.

Загальна оцінка сучасного стану реалізації національного проектування в Україні вказує на недостатню ефективність використання цього інституту стратегічного розвитку. Як показав вітчизняний досвід реалізації інфраструктурних проектів під час підготовки Чемпіонату Європи з футболу 2012 р., проблеми у сфері управління такими проектами фактично успадковано від загальних проблем ефективності державного управління в Україні в цілому та реалізації державних цільових програм зокрема [7]. Розпорошення управлінських зусиль і фінансових ресурсів внаслідок системних вад цілепокладання (стратегічного планування) призводить до гальмування загальної динаміки перетворень і фрагментації національних цілей. Останнє на певному етапі створює загрозу підміни національних цілей корпоративними, з відповідним різким зростанням корупційної місткості проекту.

Тим самим окреслюється існуюча системна управлінська проблема – відсутність адекватної українському адміністративному і бізнес-середовищу організаційно-економічної моделі управління національними проектами, яка б забезпечувала узгодженість дій держави та приватного сектору економіки на основі відповідно застосовуваних регуляторних механізмів, інформаційних інтервенцій, інституційних підойм (зокрема, державно-приватного партнерства), інфраструктурного інвестування тощо. Жорстка необхідність досягнення кінцевого результату, як у випадку підготовки до Євро-2012, змусила компенсувати цей недолік за рахунок гіпертрофованої частки державного інвестування. У поточній діяльності Держінвестпроекту виникає протилежна вада – зведення національних проектів до часткових (хоча й значних за обсягом) інвестиційних проектів. Це, врешті-решт, змінює основний критерій успішності національно-

* Для порівняння: в Україні існує вже 16 національних проектів, тоді як у Російській Федерації реалізується лише 4 проекти, в Індії – 2, в Ірландії, Сербії, Данії, Бразилії, Австралії – по 1. У цих країнах національні проекти максимально інтегровано у програми урядів і галузеві програми розвитку, з мінімізацією державного фінансування (яке, подекуди, зовсім відсутнє).

го проекту — з вирішення значущої національної мети (соціальний орієнтир) на залучення інвестиційних коштів (фінансовий орієнтир). Тим часом критично важлива складова національного проекту, пов’язана з його роллю в інституційній модернізації суспільства, при цьому втрачається.

У міжнародній практиці подібні проблеми нерідко спонукали уряди країн до різкого обмеження кількості національних (або подібних) проектів. У такий спосіб вони поступово відмовлялися від фрагментарного національного проектування на користь загального стратегічного планування та управління. На сьогодні найбільшого поширення набувають технології стратегічного планування та управління соціально-економічним розвитком, які у той або інший спосіб поглинають закладені у національні проекти заходи щодо реформування національного господарства. Поширеними є три основні організаційні практики стратегічного планування та управління розвитком. Перша практика (Великобританія) зорієнтована на укладання угод між органами державної влади. Друга практика (Ірландія як взірць для країн ЄС) відображає загальнообов’язкові стратегічне планування та управління, що вибудовуються на розробці стратегій розвитку і програм їх реалізації. Третя практика (США як, власне, фундатор сучасного стратегічного планування) концентрується на створенні чіткого зв’язку між фінансовими ресурсами й результатами діяльності органів державної влади. Окремо варто зупинитися на практиці ЄС, який не має ні уніфікованих методик стратегічного планування та управління як механізмів у державному управлінні, ні системи стратегічного планування та управління з точки зору чіткого нормативного закріплення вимог до їх впровадження. Практика ЄС — це скоріше повсюдне оцінювання, ніж стратегічне планування та управління [8]. Характерною особливістю початку запровадження стратегічного планування є перегляд системи бюджетування відповідно до цілей державних установ, країни або регіонів.

Проте імплементація національних проектів до нинішньої системи державного та бюджетного планування в Україні, з її численними недоліками, формує ризик того, що такі недоліки автоматично поширяться і на систему національних проектів, а це, у свою чергу, знизить їх ефективність і дієвість [2, с. 22]. Зокрема, таке можливо внаслідок кардинальної відмінності у джерелах фінансування національних проектів і державних цільових програм в Україні, коли, за вітчизняним законодавством, реалізація державної цільової програми передбачає використання, насамперед, коштів державного бюджету України *, а національних проектів — активне залучення приватного сектору. Згідно з чинним законодавством України, національний проект, крім коштів державного та місцевих бюджетів, фінансується також за рахунок коштів приватних інвесторів, міжнародних фінансових організацій, кредитних ресурсів та інших джерел **.

Аналіз світового досвіду [2], особливостей та потреб національних соціально-економічної та управлінської систем підтверджує необхідність подальшого

* Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.

** Про затвердження Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного і культурного розвитку (національні проекти) : Постанова Кабінету Міністрів України від 8.12.2010 р. № 1255 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1255-2010-%D0%BF>.

розвитку інституту національного проектування на засадах підвищення його управлінської ефективності.

Враховуючи розглянуті особливості стану реалізації національних проектів в Україні, слід констатувати необхідність переформатування системи відбору та адміністрування системи національних проектів шляхом встановлення нової логіки їх реалізації на засадах середньострокового бюджетування і планування розвитку країни. Відповідні перетворення вимагають здійснення таких концептуальних заходів щодо трансформування існуючої моделі управління національними проектами:

- встановлення механізмів державної участі у національному проектуванні, адекватних фінансовій спроможності держави (фінансовий контекст);

- усунення суперечностей у системі органів державної влади під час державного програмування і національного проектування завдяки цілепокладанню та оцінюванню їх діяльності на основі суспільного ефекту (процесно-процедурний контекст).

Таким чином, *для встановлення коректних орієнтирів цілепокладання необхідно здійснити:*

- ранжирування національних проектів за стимулюючим впливом на реалізацію суміжних галузевих програм (це передбачає оцінку кожного потенціального національного проекту в розрізі таких критеріїв: системність впливу на економіку, що означає підвищення рівня її конкурентоспроможності, стимулювання економічного зростання і зміцнення макроекономічної стабільності; наявність значного міжгалузевого мультиплікатора; довгостроковість реалізації та тривалість досягнутого ефекту; забезпечення сталого зростання зайнятості та якості життя громадян; орієнтованість на модернізацію економічної, соціальної та правової систем за рахунок здійснення необхідних реформ у зазначених сферах; сприяння капіталізації та використанню вітчизняного ресурсу; наявність можливостей для інтеграції зусиль держави та бізнесу; наявність розгалуженого впливу на економічне та соціальне становище у регіонах України; залучення регіональних економічних потенціалів і розвиток міжрегіональної співпраці);

- налагодження горизонтального кореспондування між галузевими програмами та заходами щодо реалізації національних проектів (з огляду на необхідність здійснення за галузевими програмами значних державних видатків на будівництво різноманітних інфраструктурних об'єктів, предметом національних проектів доцільно обрати вирішення інфраструктурних завдань за різними галузевими програмами, спрямованими на розв'язання однієї суспільної проблеми).

Важливо забезпечити реальну інтеграцію національних проектів у загальнодержавну систему управління, що дозволить усунути дублювання функцій, скоротити адміністративні витрати і створити умови для концентрації коштів на практичній складовій реалізації проектів. Національні проекти як масштабне міжгалузеве завдання повинні розглядатись як логічні складові роботи Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств і відомств, а щодо необхідного законодавчого забезпечення – і законодавчої влади. Тому ці установи повинні відігравати провідну роль у розробці та реалізації таких проектів. Оптимальним є, на нашу думку, розгляд кожного національного проекту як цільової програми дій, затвердженої Кабінетом Міністрів України, з відповідними імперативними плановими завданнями для відомств.

Логістика підготовки і впровадження національного проекту нового зразка матиме такий вигляд.

Перший крок. На основі суспільної дискусії визначається суспільно важлива проблема, розв’язання якої вимагає системної модернізації певної сфери життя суспільства (встановлення національного проекту).

Другий крок. Держінвестпроект: 1) формулює пропозиції щодо нормативно-правового та інституційного забезпечення реалізації національного проекту; 2) проводить інвентаризацію існуючих галузевих державних цільових програм, які мають відношення до вирішення окресленої проблеми; 3) виявляє випадки дублювання у державних програмах і адміністративних процедурах, зводить заходи, споріднені за метою реалізації, в єдині державні програми, здійснює пріоритетизацію цих заходів; 4) вибирає серед завдань інвестиційно привабливі, готує систему заходів щодо залучення для їх реалізації приватних інвесторів; 5) вносить до Кабінету Міністрів України системну пропозицію щодо програми реалізації національного проекту.

Третій крок. Кабінет Міністрів України визначає програму реалізації національного проекту з відповідними завданнями міністерств і відомств, індикативними орієнтирами загального та плановими показниками бюджетного фінансування за оновленим переліком державних цільових програм (нормативне визначення національного проекту).

Четвертий крок. Після ухвалення програми міністерства і відомства виконують завдання щодо її реалізації.

І нарешті, п’ятий крок. Держінвестпроект: 1) забезпечує міжвідомчу координацію в рамках національного проекту та його інформаційне супроводження; 2) веде пошук приватних інвесторів паралельно з реалізацією державних цільових програм.

Після декількох років успішної реалізації першочергових національних проектів уповноважений орган державної влади зможе “безболісно” передати їх доведення інвесторам або профільним відомствам — учасникам і розпочинати реалізацію нових проектів. Це дозволить прискорити реалізацію галузевих державних політик. Державні цільові програми дістануть значний поштовх до прискорення реалізації у багатьох секторах економіки, оскільки державні видатки направлятимуться переважно на адміністрування існуючих програм і захист інвестицій партнерів через фінансово-кредитні механізми (непрямі державні гарантії).

Для вдосконалення фінансового механізму доцільно максимально можливо фінансувати національні проекти за рахунок коштів вітчизняних інвесторів і населення (через фондовий ринок і пенсійні фонди). Іноземні інвестори повинні залучатися на умовах рівності з вітчизняними інвесторами з урахуванням обмежень, які можуть бути зумовлені інтересами національної безпеки або підтримки вітчизняних компаній відповідно до загальної концепції залучення іноземних інвестицій.

З нашої точки зору, у сфері бюджетного фінансування доцільно сформувати автономну та самостійну підсистему національних проектів, яка б, до того ж, стала першим етапом впровадження повноцінного середньострокового бюджетного планування в Україні. Оптимальною формою є так звані “багаторічні бюджетні програми” — інструмент, який давно впроваджений у багатьох країнах і довів свою

практичну ефективність. Вони являють собою інвестиційну програму, яка об'єднує перелік конкретних заходів і кошторис їх реалізації.

В основі цієї моделі лежать декілька базових принципів [2]:

– строк реалізації таких програм становить не менш як 3 роки (у програмі визначено хронологію та перелік необхідних заходів, а також чітко вказано обсяги, графіки та джерела їх фінансування, що дозволяє раціонально спланувати реалізацію довгострокових інвестиційних проектів і розподілити тягар їх фінансування за рахунок державного бюджету в часі);

– обсяги фінансування довгострокових інвестиційних проектів у рамках багаторічних бюджетних програм є не прогнозом, а фінансовим планом, коригування якого є досить складним (Міністерство фінансів України фактично не має права коригувати обсяги необхідних видатків, оскільки це може зробити лише орган, який затвердив відповідну програму (Кабінет Міністрів України), шляхом внесення змін до неї);

– затвердження багаторічних бюджетних програм відповідним органом означає автоматичне включення видатків на їх фінансування до видатків державних бюджетів тих періодів, в яких відбуватиметься фінансування заходів, передбачених цими програмами (затверджені у програмах щорічні обсяги фінансування за рахунок державного бюджету фактично є захищеними видатками і не зможуть бути переглянуті законом про державний бюджет у бік зменшення);

– строк дії бюджетних призначень розпорядників бюджетних коштів, відповідальних за реалізацію багаторічних бюджетних програм, не обмежується бюджетним роком, а невитрачені суми залишаються в їх розпорядженні у наступних бюджетних періодах (бюджетні призначення надаються на строк реалізації багаторічних бюджетних програм, з огляду на що розпорядники бюджетних коштів мають свободу дій у питанні їх фінансування);

– розпорядники бюджетних коштів, відповідальні за реалізацію багаторічних бюджетних програм, мають право брати зобов'язання у рамках загальної суми видатків, визначеної у рамках багаторічної бюджетної програми, в період, коли це їм необхідно (фактично вони не обмежені щодо взяття зобов'язань, а графік фінансування цих програм визначає лише обсяг коштів, які у відповідному бюджетному році направлятимуться на погашення їх зобов'язань; інакше кажучи, у першому році реалізації таких програм розпорядники бюджетних коштів мають право розмістити запити на загальну суму видатків (суму видатків усіх років, протягом яких багаторічна бюджетна програма реалізується), але з державного бюджету вони покриватимуться лише в обсягу, передбаченому на відповідний бюджетний рік);

– для покриття додаткових (непередбачених) витрат на фінансування багаторічних бюджетних програм створюється резервний фонд (як єдиний фонд у рамках бюджету або як окремі резервні фонди у рамках бюджетних призначень розпорядників бюджетних коштів) (такий фонд є єдиним джерелом, з якого можна фінансувати видатки, здійснені понад суми видатків, передбачені багаторічною бюджетною програмою).

Дотримання наведених принципів дозволяє раціоналізувати планування національних проектів і забезпечити їх безперебійне фінансування, джерелом якого є державний бюджет. Такий механізм відчутно знижує ризики затримки у фінансуванні програм та ігнорування бюджетних потреб розпорядників бюджетних

коштів внаслідок невключення до бюджету бюджетних програм, “пов’язаних” із затвердженими державними цільовими програмами. Водночас він раціоналізує видатки і дає можливість оптимально планувати бюджетні видатки на інвестиційні проекти у середньо- і довгостроковій перспективах.

У підсумку відбудеться значне вивільнення державних коштів. У разі широкого залучення інвестицій по державних програмах бюджетні матеріально-фінансові ресурси, що передбачалися на ці програми за державним бюджетом, залишатимуться у розпорядженні уряду. Зокрема, джерелом ресурсів для реалізації національних проектів має бути поєднання безпосереднього витрачання бюджетних коштів і залучення коштів приватних вітчизняних та іноземних інвесторів на основі відповідної заохочувальної та інформаційно-методичної політики держави, а також коштів населення і коштів міжнародних організацій, призначених для підтримання структурних реформ в Україні. Це дозволить переорієнтувати національні проекти на суспільно значущі завдання, які з об’єктивних причин не можуть бути інвестиційно привабливими для приватних інвесторів.

Таке процесно-процедурне і фінансове вдосконалення дозволить системі управління національними проектами в Україні набути нових властивостей: зникне потреба у внесенні прямих змін до законодавства України за рахунок діяльності у сфері договірної (цивільної) права; знизиться необхідність державних фінансових гарантій і відбудеться нівелювання ризиків для потенціальних інвесторів шляхом забезпечення пакетних інвестицій (впровадження ряду відносно дрібних і паралельно здійснюваних проектів замість одного надвартісного); зросте інвестиційна привабливість національних проектів завдяки відмові від розробки попередніх техніко-економічних обґрунтувань і бізнес-планів національних проектів поряд з розширенням інвестиційних пропозицій поза межами головних розпорядників (міністерств); мінімізуються прямі видатки на адміністрування національних проектів як окремих інвестиційних програм державного значення в результаті виконання адміністративних операцій міністерствами.

Крім того, у випадку неуспіху переговорного процесу агентства з потенціальними партнерами (інвесторами і відомствами, інвестиційними і консалтинговими компаніями тощо) реалізація цільових програм не призупинятиметься і не зростатимуть накладні витрати або будь-які фінансові та політичні зобов’язання для держави чи органів державної влади. Реалізація галузевої програми продовжуватиметься за встановленим графіком і у межах бюджетних асигнувань.

Отже, запропонована управлінська організаційно-економічна модель національного проектування полягає у відмові від функції самостійного вибору і планування національних проектів Держінвестпроектком на користь діяльності агентства у площині аналізу, узгодження між собою існуючих інфраструктурних завдань галузевих державних програм і зведення їх у національні проекти для вирішення конкретної суспільної проблеми. У цьому випадку основним завданням агентства стає виконання ролі координатора для головних розпорядників державних програм і “маркетолога” – для приватних інвесторів. Результатом діяльності агентства мають бути критеріальний відбір до окремих національних проектів ряду суміжних різногалузевих інфраструктурних завдань (об’єктів), розробка і узгодження з головними розпорядниками можливої форми участі інвесторів у реалізації цих завдань, а також пошук інвесторів для їх виконання як державних

посередників між головними розпорядниками і окремими інвесторами або інвестиційними компаніями.

Значне обмеження кількості та критеріальне виокремлення переліку національних проектів створять базу для інвентаризації та повного структурування наявних державних програм з метою уникнення дублювань і посилення їх дієвості, нададуть системі державного управління додаткової стрункості, а економічній політиці – передбачуваності.

Висновки

Практику національного проектування було започатковано як визначальний механізм модернізаційної стратегії України. Національні проекти мали стати практичною основою для здійснення економічних реформ у країні, залучення значних обсягів інвестицій та запровадження інноваційної моделі управління економічним розвитком.

Водночас національні проекти як інструмент державної соціально-економічної політики мають новаторський характер і принципово відрізняються від управлінських механізмів, які існують на сьогодні в Україні. Вони вимагають виходу нашої держави на шлях стратегічного програмування соціально-економічного розвитку, що, природно, у свою чергу, вимагає часу, здійснення спроб і помилок, аналізу факторів успіху та причин невдач.

Перші роки функціонування сучасного механізму управління національними проектами в Україні спонукають до неоднозначних аналітичних висновків і оцінок. Таким чином, порушуються питання вдосконалення системи управління національними проектами в Україні.

Науково-прикладне вирішення цього питання дозволило авторам запропонувати нову управлінську організаційно-економічну модель національного проектування в Україні. Вона полягає у відмові Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України від функції самостійного вибору і планування національних проектів, а також переведенні його діяльності у площину аналізу і зведення існуючих галузевих державних програм у рамках національних проектів для вирішення конкретної суспільної проблеми. Агентство має виконувати функцію державного посередника між головними розпорядниками і окремими інвесторами або інвестиційними компаніями. Результатом його діяльності мають стати критеріальний відбір до окремих національних проектів ряду суміжних різногалузевих інфраструктурних завдань, розробка і узгодження з головними розпорядниками (міністерствами і відомствами) можливої форми участі інвесторів у реалізації цих завдань, а також пошук інвесторів для їх виконання.

Список використаної літератури

1. Звіт про результати діяльності у 2011 році / Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrproject.gov.ua/sites/default/files/upload/zvit_2011_fin_14_05_2012_3.pdf.
2. Національні проекти в стратегії економічної модернізації України. – К. : НІСД, 2013.
3. *Bryson J.M.* Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. – San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1995.
4. *Бережний Я.В.* Інституційно-правова основа формування системи стратегічного планування в Україні // Наукові розвідки з державного та муніципального управління : зб. наук. пр. Акад. муніцип. упр. – Вип. 1/2011. – К. : АМУ, 2011. – С. 23–32.
5. Звіт щодо результатів впровадження національних проектів в 2012 році. – К. : Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України, 2013.

6. Жаліло Я.А., Покришка Д.С., Белінська Я.В. та ін. Економіка України після кризи: орієнтири стратегічних реформ ; [за ред. Я.А. Жаліло]. — К. : НІСД, 2010.

7. ЄВРО-2012: напрями реалізації нагромадженого потенціалу регіонального розвитку. — К. : НІСД, 2012.

8. Бережний Я.В. Запровадження стратегічного планування в державному управлінні країн світу (на прикладі США, ЄС і Росії) // Наукові розвідки з державного та муніципального управління : зб. наук. пр. Акад. муніцип. упр. — Вип. 2/2011. — К. : АМУ, 2011. — С. 18–27.

References

1. *Zvit pro rezul'taty diyal'nosti u 2011 rotsi. Derzhavne agenstvo investytsii ta upravlinnya natsional'nykh proektamy Ukrainy* [Report on the results of activity in 2011. State Agency of investments and control over Ukraine's national projects], available at: http://www.ukrproject.gov.ua/sites/default/files/upload/zvit_2011_fin_14_05_2012_3.pdf [in Ukrainian].

2. *Natsional'ni Proekty v Strategii Ekonomichnoi Modernizatsii Ukrainy* [National Projects in the Strategy of the Economic Modernization of Ukraine]. Kyiv, NISS, 2013 [in Ukrainian].

3. Bryson J.M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco, Jossey-Bass Publ., 1995.

4. Berezhnyi Ya.V. *Instytutsiino-pravova osnova formuvannya systemy strategichnogo planuvannya v Ukraini, v: Naukovi Rozvidky z Derzhavnogo ta Munitsypal'nogo Upravlinnya* [Institutional-legal basis for the formation of a system of strategic planning in Ukraine, In: Scientific Surveys in State and Municipal Administration]. Kyiv, Acad. of Munic. Admin., 2011, Iss. 1/2011, pp. 23–32 [in Ukrainian].

5. *Zvit shchodo Rezul'tativ Vprovadzhennya Natsional'nykh Proektiv v 2012 Rotsi* [Report on the Results of the Implementation of National Projects in 2012]. Kyiv, State Agency of investments and control over Ukraine's national projects, 2013 [in Ukrainian].

6. Zhalilo Ya.A., Pokryshka D.S., Belins'ka Ya.V. et al. *Ekonomika Ukrainy pislya Kryzy: Orientyry Strategichnykh Reform, za red. Ya.A. Zhalila* [Ukraine's Economy after the Crisis: Reference Points of Strategical Reforms, edited by Ya.A. Zhalilo]. Kyiv, NISS, 2010 [in Ukrainian].

7. *EVRO-2012: Napryamy Realizatsii Nagromadzhеного Potentsialu Regional'nogo Rozvytku* [EURO-2012: Directions of Realization of the Accumulated Potential of a Regional Development]. Kyiv, NISS, 2012 [in Ukrainian].

8. Berezhnyi Ya.V. *Zaprovadzhennya strategichnogo planuvannya v derzhavnomu upravlinni krain svitu (na prykladi SShA, ES i Rosii), v: Naukovi Rozvidky z Derzhavnogo ta Munitsypal'nogo Upravlinnya* [The implementation of a strategical planning in the government administration of countries of the world (by the example of the USA, EC, and Russia), In: Scientific Surveys in State and Municipal Administration]. Kyiv, Acad. of Munic. Admin., 2011, Iss. 2/2011, pp. 18–27 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 28 травня 2013 р.